

LA
CONSTITUTION IRAKIENNE
de 1925
EN THEORIE ET EN PRATIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et Soutenue le 22 Février 1941, à 14 h.

PAR

Abdul Jabbar JOUMERD

JURY { *Président : M. GIDEL, Professeur.*
 { *Suffragants { M. LE FUR, Professeur.*
 { *M. SCELLE, Professeur.*

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22 rue Soufflot, PARIS (Ve)

1941

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

LA
CONSTITUTION IRAKIENNE
de 1925
EN THEORIE ET EN PRATIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et Soutenue le 22 Février 1941, à 14 h.

PAR

Abdul Jabbar JOUMERD

JURY { *Président : M. GIDEL, Professeur.*
Suffragants { *M. LE FUR, Professeur.*
M. SCHELLE, Professeur.

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22 rue Soufflot, PARIS (Ve)

1941

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



*A Sa Majesté le Roi Fayçal II,
Roi d'Irak, descendant du grand
Fayçal I^{er} Père de la Constitution.*

AVANT-PROPOS

La grande guerre de 1914-1918 s'est terminée par l'effondrement de grands empires.

L'Empire Austro-Hongrois en Europe Centrale, l'Empire Ottoman dans le proche et le moyen Orient, disloqués, ont fait place à une multitude de petits états fondés sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'Irak est du nombre.

Le traité de Sèvres de 1920 fit un royaume de l'Irak, dont les frontières correspondent sensiblement aux limites de l'ancienne Mésopotamie. Berceau de l'une des premières civilisations humaines, « les dernières découvertes archéologiques sont édifiantes à cet égard », la Mésopotamie devint après la conquête arabe le foyer de rayonnement de la puissance et de la culture islamique sous les Abassides — dynastie de 37 Califes qui régnèrent à Bagdad du VIII^e au XIII^e siècle ; elle retombe ensuite et pour des siècles dans l'humble condition d'une province lointaine et sans éclat de l'Empire Ottoman.

Au lendemain de la grande guerre, cette terre de vieille civilisation renaît à une vie libre sous la forme d'un royaume arabe : le Royaume de l'Irak qui, soumis au mandat britannique pendant douze ans, s'érigera en état indépendant en 1932, après son admission au sein de la Société des Nations.

Mais si la monarchie est la forme de l'Etat irakien, le peuple, assez profondément pénétré par le courant

des grandes idées occidentales de progrès, de liberté et de justice, le peuple qui, dans les troubles et les révolutions, à l'existence et l'indépendance du royaume, ne peut manquer d'exiger des garanties constitutionnelles, des institutions démocratiques modernes. L'Irak se donne une constitution en 1925 et cette constitution, qui le définit comme une « monarchie héréditaire avec forme représentative, » « art. II » est une constitution démocratique.

L'étude de la Constitution Irakienne de 1925, tel est le but de notre modeste effort. Mais cette étude aura moins pour objet d'envisager la constitution de l'Irak en tant qu'édifice juridique, d'en pénétrer l'économie d'un point de vue de critique interne et abstraite, que de la placer dans son champ d'application, de l'observer dans ses manifestations de vie et son développement, de distinguer parmi les institutions qu'elle a créées celles qui sont saines, qui s'adaptent avec harmonie à la situation de la société irakienne dans la diversité de ses origines, de ses croyances, de ses rites, de ses coutumes, celles, en un mot, que l'âge confirme et renforce, de celles qui, inadaptées ou seulement prématurées, semblent appelées à disparaître.

Nous nous préoccupons également de préciser dans quelles limites la Constitution de 1925 est démocratique et si la vie des institutions n'a pas amené fatalement une restriction de ces limites.

Pour que cette étude eût quelque chance d'être complète, il était indispensable d'en consacrer un chapitre au milieu social irakien, où l'évolution de ses divers éléments est retracée dans ses plus grandes lignes.

INTRODUCTION

LE NOM ET LE TERRITOIRE

Le mot « Irak » proprement dit, est arabe et il est connu depuis le ^{vi}e siècle à l'époque de la Conquête arabo-musulmane dans ce pays; il indiquait alors, les vallées du Shatt el Arab, du Tigre et de l'Euphrate, qui commencent du Golfe Persique au sud jusqu'à 40 degrés au nord où se trouve la ville Remadi et sont limitées, à l'Est, par les montagnes de la Perse, à l'Ouest par le désert de la Syrie.

L'Irak avant l'Islam s'appelait « Irak arabe » qui signifie « le Rivage bourbeux arabe ». (1).

Il s'appelait aussi « Mésopotamie »; c'est un nom grec composé de deux mots signifiant « milieu et fleuves ». Cette vallée est située entre les deux grands fleuves, le Tigre et l'Euphrate, qui traversent l'Irak parallèlement aux montagnes du Kurdistan jusqu'à K ornet où ils se rejoignent définitivement et forment un seul fleuve, le Shatt el Arab, large de 500 mètres, débouchant dans le Golfe Persique. Ce nom ne comprenait pas autrefois le pays actuel entièrement (2); il est venu de l'Europe, et il reste toujours européen.

(1) H. Foster, *The making of moderne Irak*, London 1929. Chap. I.

(2) Hall (L.-J.) *The inland Water Transport in Mesopotamia*, London, 1921. Chap. I.

Outre ces deux noms, l'Irak avait dans l'antiquité, d'autres appellations « Babylonie, Chaldée, Irak arabe, etc. (3)

Cependant les historiens ne sont pas d'accord à délimiter nettement les territoires de ces anciens noms.

Enfin l'Irak d'aujourd'hui est délimité comme il suit : au Nord, les montagnes du Kurdistan séparent l'Irak de la Turquie, cette frontière a été établie par les soins de la Société des Nations, après le conflit politique entre la Turquie d'une part et l'Irak et l'Angleterre d'autre part, en 1925, à l'Ouest une frontière artificielle, dans le désert de la Syrie, séparant la Syrie et la Transjordanie de l'Irak. Ces frontières de l'Est sont assez malaisées à délimiter et demeurent donc assez instables ; il est en effet impossible de faire respecter des frontières artificielles à des tribus nomades pour lesquelles les droits de pâturage et les différents points d'eau sont les seuls critères tangibles d'une frontière ; au Sud, le golfe Persique et l'Arabie ; à l'Est les hauteurs de Zagros, montagnes de la Perse, séparent les deux pays.

Dans la structure géographique de l'Irak, on distingue trois régions différentes : la première c'est la vallée du Shatt el Arabe, du Tigre et de l'Euphrate, qui commence de Bagdad au Golfe Persique, une région plate et, au Sud, marécageuse ; la deuxième région, est la haute Mésopotamie, région accidentée, traversée par les deux fleuves ; et enfin, à l'Ouest, un désert aride entre la Syrie et la Transjordanie. La superficie de l'Irak est de 370.000 kilomètres carrés, et la population quatre millions et demi environ.

Dans l'antiquité, la Mésopotamie a été une terre prodigieusement riche, et grâce à ses fleuves elle est un pays essentiellement agricole, à l'époque de la civilisation connue au VIII^e siècle, sous les Abbassides l'Irak a été appelé « le paradis vert ». Ce pays était alors couvert d'un filet de canaux d'irrigation ; cependant, après les

(3) Breasted (J.-H.), *Ancient times*, New-York, 1916, Chap. 4

invasions de Holague, des Mongols, et la conquête turque. La Mésopotamie s'est trouvée appauvrie et même ruinée par les envahisseurs pour plusieurs siècles jusqu'à la guerre de 1914. La Mésopotamie est extrêmement riche en pétrole, elle tenait au dernier siècle, une place considérable dans les préoccupations des puissances européennes, principalement de l'Angleterre; elle est, comme pays agricole, producteur de céréales et de dattes et éleveur de troupeaux de moutons et de chameaux, le coton semble destiné à devenir une ressource importante du pays.

L'HISTOIRE DE L'IRAK JUSQU'A 1914

Nous sommes obligés ici de passer en revue d'une façon sommaire les grands événements historiques de l'Irak pour pouvoir expliquer avec plus de détails les points les plus importants tels que : composition de la population; les traditions, les religions, les minorités, la vie sociale, politique et judiciaire du peuple irakien de cette société irakienne qui est le cadre vivant de la constitution du Royaume de l'Irak de 1925.

L'HISTOIRE DE L'IRAK AVANT LA CONQUETE DE L'ISLAM.

Les livres sacrés : la Bible, l'Evangile, le Coran, les historiens comme Hérodote et Xénophon et les découvertes récentes indiquent que la civilisation la plus ancienne et les grands agrégats humains auraient été ceux qui se formèrent dans la Basse-Mésopotamie et en Egypte.

« Cependant des découvertes récentes, dit Mosca, (1) sembleraient indiquer que l'ancienne civilisation de la Mésopotamie aurait été précédée par une autre civilisation encore plus ancienne qui aurait ses origines dans l'Elam, région montagneuse située au Nord-est de la Basse-Mésopotamie. »

La Mésopotamie, à côté de l'Egypte et de la Chine aurait été un pays de la civilisation, berceau de religions et de penseurs depuis l'époque des Sumeriens, et d'Acadiens de quelques 4.000 ans avant Jésus-Christ.

Le prophète Abraham, l'ancêtre des Hébreux, est l'une des grandes figures de la Bible, est né à Our en Chaldée, ainsi que Hammourabi, le sixième prince de la première dynastie de Babylone, véritable fondateur de l'Empire babylonien, dont le code constitue la plus ancienne collection de lois connues, celle dont l'inobservation ren-

(1) Bibliographie : Foster (H.) *The Making of Modern Irak*, London 1929, trad., Paris 1936. — Mosca (G.), *Histoire de Doctrines politiques*. — Breasted (J. H.) *Ancient times*, New-York 1916. — Child (G.), *L'Orient préhistorique*.

draît impossible toute société humaine, (vers 2003 — 1961 avant Jésus-Christ).

« Un roi de l'Ourouck, environ 2800 ans avant l'ère Chrétienne, aurait soumis toutes les autres cités du Bas-Tigre et du Bas-Euphrate. Un siècle plus tard Sargon l'Ancien, ayant soumis toute la Basse-Mésopotamie, aurait poussé jusqu'en Syrie créant un Empire qui, à vrai dire, dura moins d'un siècle et qui s'étendait du Golfe Persique à la Mésopotamie ». L'histoire nous renseigne qu'à partir du ^{xix}^e siècle avant Jésus-Christ, le royaume Assyrien qui occupait la partie moyenne du bassin du Tigre, était d'abord vassal de la Chaldée, les Assyriens réussirent à se rendre indépendants et leurs rois, à la suite de nombreuses victoires, imposèrent leur domination au reste de l'Asie Occidentale et à l'Egypte. Ce royaume avait organisé une civilisation antique dans ses capitales : El-Assur, Kalah et Ninive. Les principaux de leurs souverains furent Téglathphalasar I^{er}, Sennochéribi; Assurbanipal, Asarhaddan.

Babylone, l'une des principales villes d'Akkad sur l'Euphrate et capitale de l'empire fondé par Hammourabi, a joué un grand rôle dans l'antiquité, et lancé au monde une civilisation bien connue dans l'histoire ; la dynastie Amorrhéenne fut remplacée par les Kassites, eux-mêmes vaincus par les rois d'Assyrie au ^{xiii}^e siècle avant notre ère. Elle était le centre d'un pouvoir royal des plus faibles, ces plus fameux souverains furent Sargon II, Asarhaddan, Nabuchodonosor ; et fut après la victoire de Cyrus (539 avant J.-C.) attachée à l'Empire de Perse ; envahie par Alexandre le Grand après la défaite de Darius (351 avant J.-C.), fut choisie comme capitale de l'Asie. En l'an 190 avant J.-C. Rome attaqua Babylone et rentra en Mésopotamie. Cependant, les rois de la Perse chassent les romains de la Mésopotamie et y imposent leurs dominations ; et ainsi l'Irak reste en change entre les Perses et les Romains jusqu'à la conquête arabomusulmane alors les Arabes dominèrent les deux empires : persique et byzantin.

L'organisation politique et les conditions sociales des peuples orientaux antiques, notamment en Mésopotamie étaient différentes selon les tribus et les cités ; quelquefois l'Etat devient trop vaste pour que puisse se réunir et fonctionner l'assemblée de tous les citoyens, le pouvoir du Roi était absolu ; il l'était aussi réellement quand le souverain était intelligent et énergique. Le conseil des Anciens, que le roi consultait régulièrement disparaissait quelquefois ; l'autorité du roi était basée sur la religion parce qu'il interprétait la volonté du Dieu national qui étendait sa protection spéciale sur le peuple qu'il gouvernait. Assur à Ninive, capitale de l'Assyrie, Marduk ou Shamasch à Babylone étaient des dieux nationaux ; cependant tout cela n'empêchait pas ceux qui occupaient des charges élevées, ainsi que les grandes familles et les courtisans, d'exercer une certaine influence. La différenciation entre les classes s'étaient accentuée ; ce sont toujours les classes formées par les chefs militaires et par les prêtres du culte national qui dominaient. Souvent les charges les plus importantes étaient héréditaires, mais ce n'était point une règle générale.

La contribution, dit Mosca, que les anciens empires orientaux apportèrent aux progrès moraux de l'Humanité est peut-être plus remarquable que les organisations sociales et politiques. Enfin, l'antique Code d'Hammourabi en vigueur à Babylone environ 2200 ans avant notre ère.

L'HISTOIRE DE L'IRAK APRES LA CONQUETE

ARABO-MUSULMANE

La race Sémite (1) a plusieurs branches qui habitaient l'Arabie avant notre ère. La branche Arabe était la plus importante de toutes ; elle a fini par s'assimiler à toutes les autres, parce qu'elle les avait dominées, à un moment donné. Elle en avait fait une seule race, la race arabe, ayant une même civilisation, la civilisation arabe, parlant une même langue, la langue arabe.

Dans l'antiquité, les Arabes qui habitaient l'Arabie attaquaient de temps en temps la partie sud-ouest de l'Irak, pays voisin ; l'habitaient et se mélangeaient avec la population de cette partie. Il n'était pas difficile pour les Arabes, alors, de se mélanger et de vivre avec les Mésopotamiens dont la race, la langue, les religions et les traditions étaient presque pareilles ; parce que les Assyriens, les Chaldéens, les Babyloniens et les Arabes sont de race « sémite ».

Du premier siècle de notre ère, une grande vague d'émigration arabe envahit le sud-ouest de l'Irak et y demeura. Les Kahtans et Adnans, deux tribus arabes, organisaient un état arabe sous le nom « Manathirah ». Cet état, organisateur de tribus arabes dans le sud-ouest de l'Irak, était allié avec l'empire Persan, ou sous mandat persan faisait souvent les guerres avec les Persans contre les Byzantins.

L'élément arabe pénétrait doucement dans l'Irak entier, et lorsque la conquête arabo-musulmane commençait au ^{vi}^e siècle, l'Irak se trouvait entièrement arabe.

(1) Bibliographie : Longrigg, *Four Centuries of Modern Iraq* (Oxford 1925). — Foster (H.), *The Making of Modern Iraq*, London 1929. — Dona (L. P.), *Arab-Asia*, Beirut, 1929. — Nold (E.), *L'Iraq, origines historiques* : thèse, Paris 1933.

Après la mort du prophète des Musulmans, Mohamet, en 632 après J.-C., son successeur élu le Kalife Abou Baker, envoya ses armées en Irak et en Syrie, il ne s'agissait pas pour lui « de la conquête d'un domaine étranger », mais il s'agissait pour lui, comme nous l'a dit le grand orientaliste (de Goege, *Mémoires sur la conquête de la Syrie*), « du recouvrement d'une portion de la patrie, gémissant sous le joug étranger ». Cela nous explique pourquoi l'Irak s'est livrée presque sans aucune résistance de la part des habitants ; l'armée persane seule résista à l'armée arabo-musulmane.

A la fin du VII^e siècle et au début du VIII^e, l'Irak devint une partie très importante de l'Empire arabe de la dynastie des Omayyades (le plus vaste empire dans l'histoire ancienne qui s'étendait de la Chine jusqu'à l'Océan Atlantique et du Caucase jusqu'aux Indes), cette dynastie régna à Damas près d'un siècle. Cependant, en 750, la dynastie arabe Abbasside détrôna celle d'Omayyade et fonda l'empire Abasside en faisant le siège en Irak. Ses 37 Kalifs régnèrent cinq siècles (751-1258). Les plus célèbres sont : Aboul Abbas qu'on appelle as saffah. Il fut le fondateur de ce grand empire et régna de 751 à 754 ; Abou Jaffar el Mansour, qui fit de Bagdad, vers 762, sa capitale.

Haroun al Rachide, le Kalife le plus célèbre de l'histoire arabe, régna à Bagdad de 786 à 809 ; il lutta souvent contre les Byzantins ; il entretenait des relations d'amitié diplomatiques avec Charlemagne et échangeait des cadeaux et des lettres. A son époque et l'époque de son fils Al-Mamoun, Bagdad a trouvé son âge d'or ; une civilisation admirable dans l'histoire du moyen âge. Les sciences, la philosophie, la littérature, le commerce, la culture et tous les autres éléments de la civilisation ancienne trouvaient leur épanouissement le plus complet. L'Irak avait, à cette époque, des millions d'habitants.

L'Empire arabo-musulman, qui a détruit l'Empire byzantin et l'Empire persan des sassanides, avait une

organisation religieuse et politique spéciale. « Sans doute, dit Mosca, la religion musulmane n'avait-elle pas le caractère des anciennes religions nationales, c'est-à-dire qu'Allah est un dieu universel, mais seuls étaient considérés comme membre du corps politique, dans l'état musulman, ceux qui croyaient que Dieu s'était révélé à Mahomet, par le *Wahi*, c'est-à-dire la bonne suggestion, et lui avait communiqué le Coran livre saint et en même temps code religieux, politique et civil. Les adeptes des autres cultes étaient tolérés, mais soumis à un impôt spécial et exclus du service militaire et des charges publiques. L'organisation de l'Etat avait donc une base religieuse sans qu'il y existât cependant une Eglise distincte de l'Etat et sans qu'il existât une théocratie parce qu'il n'y en avait pas et il n'y a pas dans la société musulmane de clergé distinct de l'Etat laïque ».

L'organisation de l'Etat musulman était, en résumé la suivante : au sommet de la hiérarchie, un Kalif, vicaire du prophète, l'Emir el Mumenin (le prince des croyants), il devait gouverner suivant les règles prescrites dans le Coran, juge suprême dans les questions de dogme ; au-dessous des ministres (dont le premier avait le titre de vezyr) qui composaient presque un conseil consultatif du Kalif des Ommâls pour représenter le Kalif dans les provinces ; des généraux chargés de défendre l'Empire contre les ennemis ; des Cadis pour assurer le bon fonctionnement de la justice ; des Imâns chargés de réciter à la mosquée les cinq prières

Enfin, et à tous les points de vue, la conquête arabe en Mésopotamie fut bienfaisante, les envahisseurs développèrent l'irrigation et par là même l'économie du pays ; sous la domination des arabes, la Mésopotamie était renommée pour sa richesse dans le monde médiéval. Pourtant, plusieurs causes de décadence et de désagrégation interne semblaient menacer cette prospérité et même l'existence de l'Empire Abbasside : la première cause est la pénétration d'éléments étrangers dans la vie

économique et militaire du pays ; la deuxième cause de décadence du Califat est due aux révoltes de la Perse, de l'Egypte, etc... les Kalifs n'eurent plus l'audace nécessaire pour résister à leurs voisins. C'est la faiblesse du gouvernement central. La constitution de dynasties locales en Perse et ailleurs (Saffarides, Bouiides, Chaznévides, Seldjoukides) détruit peu à peu la puissance du Califat.

En 1258, les mongols envahirent le pays : Hulagu Khan, petit-fils de Gengizhhan, tua le Kalif, mit Bagdad à sac et transforma la Mésopotamie en désert ; cette invasion mongole ruina irrémédiablement le pays.

La dynastie des Irkhans descendant de Hulagu fut renversée par le noble mongol Hasal Jalair, fut renversée, à son tour, par les Turcomans du « Mouton-Noir » ; enfin ceux-ci furent renversés par les Turcomans du « Mouton-Blanc » dont le chef Usun Hassan conquit le pays, mais le royaume de ce dernier restait précaire, perpétuellement sous la double menace des Turcs Osmanli et de la dynastie persane des Sapawides. A partir de 1512 jusqu'au XVIII^e siècle, la Mésopotamie demeure le théâtre de la rivalité entre la Turquie et la Perse ; au début du XVI^e siècle, les Persans s'emparèrent de Bagdad et de Mossoul. Le sultan Selim repoussa les envahisseurs mais ne put les empêcher de rester les maîtres de Bagdad qui ne fut repris qu'en 1534 par le sultan Soliman le Canouni ; mais la rivalité n'a pris fin qu'au XVIII^e siècle. L'instabilité due à la turbulence des tribus irakiennes et les guerres extérieures expliquent pourquoi les Turcs ne parvinrent à asseoir solidement leur autorité dans ce pays anarchique qu'au XIX^e siècle.

L'IRAK SOUS L'ORGANISATION DE L'EMPIRE

TURC DANS LES DERNIERS SIECLES (1)

Durant cinq siècles environ, l'Irak n'était qu'un fragment de cet Empire ottoman soumis à ses organisations politiques, administratives et juridiques. Il est donc bien nécessaire de jeter un peu de lumière sur ces organisations pour savoir comment la nation irakienne s'est habituée à être gouvernée.

A la fin du XVIII^e siècle, la législation ottomane est extrêmement complexe ; le droit musulman se compose de deux éléments : la partie juridique de la loi Divine ou Chariat, et le droit dicté par la puissance publique de l'Empire ottoman. Le sultan, d'après le Chariat, est l'unique dépositaire de la puissance publique et aucune coopération, ni contrôle d'aucun autre organe étatique ne restreint la plénitude de son pouvoir (monarchie absolue) : le sultan est tout puissant et souverain pour appliquer la loi, mais il ne peut la faire, c'est le « Coran et le Sunnat » qui sont les sources des lois.

Cependant, avec le temps, les rois devinrent plus hardis et empiétèrent sur le domaine réservé à la loi divine : de sorte qu'à côté de cette dernière qui était la source unique du droit de l'état, se développa une deuxième source, c'est la loi laïque qui, à partir de l'ère des réformes du XIX^e siècle deviendra pratiquement l'élément unique du droit de l'empire ottoman. La réforme

(1) Bibliographie : A. Heidborn, Manuel de droit public et administratif de l'empire ottoman (Vienne-Leipzig (1909)). — E. Nolde, Origine historique et situation internationale, thèse. Paris 1933. — H. Foster, The Making of Modern Iraq, London 1929. — C. A. Hooper, L'Iraq et la Société des Nations, Bagdad 1928. — E. Nallino, La fin du Califat Ottoman, article traduit (*Revue Oriente Moderno*, mars 1924).

de l'Empire à l'européenne développa dans le sens de l'absolutisme, les pouvoirs du roi tant législatifs qu'exécutifs ; le roi nomme et révoque les grands fonctionnaires, conclut les traités avec les puissances étrangères et statue sur la paix et la guerre sans aucune assemblée représentant les sujets, règle les différends administratifs, il exécute les prescriptions du Chariat et des lois de l'Etat, il a le droit de grâce, etc... C'est un monarque absolu dans le sens le plus fort du terme (1). De nombreux fonctionnaires sont attachés à la personne du sultan, mais les autres sont chargés du gouvernement et de l'administration du pays. Le grand Vizir le Mufti des Musulmans ou « Chaikh al islam » est le premier fonctionnaire de l'Etat, le grand Vezirat était une fonction héréditaire, mais après la prise de Constantinople il était choisi ; le grand Vizir a le contrôle général de l'administration et des affaires politiques, un pouvoir très étendu. A côté du Grand Vizir (2) le sultan a également un organe délibérant, le divan impérial, composé depuis Méhémed le Conquérant du Grand Vizir, des visirs de la Coupole et éventuellement des autres officiers de l'Etat et de la Cour, pouvant être convoqués à tout instant ; c'est un conseil d'Etat qui discute les affaires politiques importantes, et en même temps une cour suprême ayant le droit d'évocation.

Au xix^e siècle, le sultan Mahmoud II forma un conseil privé et supprima définitivement les divans.

L'Irak avait, à l'époque de l'Empire ottoman, trois vilayets : Bagdad comprenant 18 sandjaks, le vilayet de Basra avec 20 sandjaks et le vilayet de Mossoul avec 5 sandjaks ; l'empire ottoman avait opéré ces divisions pour mieux administrer mais cela ne l'empêcha pas d'être au début du xix^e siècle, en proie à une terrible anarchie : des pachas et des valis s'insurgèrent ouvertement contre le pouvoir central et exercèrent sur leurs

(1-2) Voir Heidborn, vol. I ; pp. 141-142.

terres une quasi souveraineté : Mohamed-Ali en Egypte, Suleiman Pacha et Davoud Pacha à Bagdad, etc...

Le sultan Selim III (1789-1807) qui fut le premier à concevoir la nécessité de réforme, il reforma l'administration et s'efforça de donner à son peuple le droit d'élire ses notables sans l'intervention des gouverneurs. A l'époque de Mahmoud II (1808-1839) l'organisation financière était réformée, le produit des impôts dut désormais aller à l'administration Centrale et non plus aux gouverneurs ou pachas féodaux. Abdul Majid I (1839-1861) accorda, au moins en théorie, les droits individuels fondamentaux à ses sujets, désormais les individus sont égaux en droit ; plusieurs réformes furent préparées mais elles se heurtèrent au particularisme et aux coutumes locales. C'est Abdul Azize, en 1861, qui a fait de l'Empire Ottoman, du moins théoriquement, un état moderne ; il modifia profondément l'organisation administrative et provinciale de l'Empire ottoman par la loi des vilayets par laquelle l'empire est devenu un Etat fortement centralisé.

La loi des vilayets maintint à peu près les anciennes divisions administratives (les vilayets, les sandjaks, les arrondissements, kasas, les Nahyés ou cantons) mais ce furent des unités administratives étroitement dépendantes de l'Etat ; à la tête de chacune il y a des valis gouverneur ou mutessarriff nommés par iradés impériaux, et étaient issus de l'administration Centrale et dépendaient d'elle. La structure sociale de l'Irak ne changea pas avant Midhat Pacha, qui fut le grand réformateur de la Mésopotamie, qui fut gouverneur de Bagdad de 1869 à 1872, inaugura une politique de la terre en Irak, pour lutter contre le nomadisme, parce que l'Irak avant Medhat Pacha et depuis longtemps était un pays de tribus rurales formant des communautés agricoles soumises à l'autorité patriarcale des Cheiks. Ce grand réformateur a fait presque disparaître le nomadisme en vendant les terres de l'Etat aux cheiks ; il créa en Irak des municipalités et des conseils administratifs ; il appli-

qua la loi des vilayets, et enfin instaura la conscription.

A la fin du xix^e siècle, Medhat Pacha, avec certains ottomans nommés jeunes-Turcs avait décidé l'introduction du régime constitutionnel en Turquie, ce qui eut lieu en 1876. Abdul-Hamid II, grand ennemi des libertés publiques ne tarde pas à faire disparaître Constitution et Parlement et fit exiler Madhat à Taïf, en Arabie, et le fit mettre à mort ; le mécontentement continuait à sévir dans l'Empire, les libéraux menant une propagande active ; le comité Union et Progrès fut fondé et, le 23 juillet 1908, obligea le sultan à restaurer la constitution de 1876. La restauration de la constitution fut acclamée avec joie par les diverses populations de l'Empire ; le despotisme de Abdul Hamide avait réprimé indifféremment Chrétiens et Musulmans, Turc et Arabes...

L'Irak a très rapidement évolué entre 1931 et la guerre de 1914-18 ; son organisation politique fut modifiée avec celle de l'Empire ottoman ; à la veille de la guerre c'était une province d'un empire centralisé et sa structure sociale tendait à devenir individualiste.

L'HISTOIRE MODERNE DE L'IRAK

APRES LA GUERRE DE 1914-1918

*L'Irak joue son rôle dans la politique internationale
La politique de l'Angleterre en Irak
dans le dernier siècle.*

Nous savons qu'en 1534, le sultan Soliman Kanouni a conquis Bagdad, et alors l'Irak devint une province ottomane. En restant quatre siècles sous la domination

Turc, sous cette politique bien faible et troublée, dans les derniers siècles, l'administration était anarchique, la richesse du pays était négligée, l'Irak devint pauvre et ruiné, le nomadisme envahissait le pays.

A partir du ^{xix}^e siècle, l'Irak devint un facteur important de la politique internationale ; les grandes puissances européennes avaient des intérêts considérables dans les différents territoires de l'Empire ottoman qu'on appelait dans le dernier siècle, à cause de sa faiblesse, « l'homme malade » ; la France va accentuer sa pénétration en Syrie ; la Russie dans l'Arménie turque ; l'Italie dans le Dodécanèse et en Anatolie ; l'Angleterre puissance dont les intérêts dans l'Empire ottoman étaient des plus considérables, va faire son possible pour accentuer sa pénétration en Irak, pays d'agriculture fertile, le sous-sol y recèle de grandes richesses pétrolifères, les fleuves et le golfe Persique permettent à l'Angleterre de développer le trafic de navigation fluviale. Ce n'était pas l'avantage économique, la seule cause de la pénétration britannique dans ce pays, mais, le facteur principal qui domine à l'extérieur de la Grande Bretagne est sa préoccupation de conserver la maîtrise de ses communications avec l'Inde.

Les grandes puissances n'avaient pas, sans doute, intérêt au raffermissement du prestige du Sultan dans son vaste Empire, qui se composait de différents territoires et diverses populations ; au contraire, leurs intérêts les poussaient à accentuer la faiblesse de la Porte Haute pour obtenir de nombreuses concessions économiques et faire pénétrer en masse des capitaux européens en Turquie. En 1861, la compagnie anglaise « Lynch » constitua sa navigation en Irak, sur le Tigre et sur l'Euphrate, et obtint une série d'accords avec le gouvernement Turc par lesquels les Anglais monopolisèrent la navigation fluviale irakienne ainsi que la navigation sur le Golfe Persique.

Les visées allemandes allaient aussi vers la Mésopotamie ; en 1899 l'Allemagne obtint de la Turquie la con-

cession pour la construction du chemin de fer de Bagdad ; une rivalité anglo-allemande fit croître au point de vue économique et politique, mais la guerre seule mit un terme à cet état de choses.

Au début du ^{xx}^e siècle, l'Irak devint le champ d'une concurrence acharnée politique et économique entre ces deux grandes puissances européennes ; l'Angleterre et l'Allemagne, chacune d'elle veut se rapprocher le plus du Sultan pour réussir à établir solidement sa prépondérance dans l'Empire ottoman, « l'homme malade ».

Après que l'Allemagne eût obtenu la concession du Chemin de fer de Bagdad, l'Angleterre a éprouvé une certaine inquiétude ; l'opinion publique britannique manifesta parce que le voisinage et la rivalité allemande dans la région du Golfe Persique pouvaient menacer un jour la sécurité des communications britanniques avec l'Inde.

Aussi, l'Angleterre s'efforça-t-elle d'empêcher la construction de la ligne notamment de Bagdad par des étrangers ; enfin, les accords conclus en février 1914 entre l'Angleterre et la Turquie, et en juillet de la même année entre l'Allemagne et l'Angleterre statuaient que le terminus du chemin de fer de Bagdad serait Basra et ne serait pas prolongé jusqu'au Golfe Persique ; l'accord anglo-allemand était en somme un compromis, ménageant les deux parties, quinze jours après la signature de l'accord éclatait la guerre (1).

(1) E. Nolde, *L'Irak, origines historiques*, ch. I, pp. 36-37.

LES ARABES ET LES ALLIES A LA VEILLE DE LA GUERRE DE 1914-1918.

Les accords diplomatiques au dernier siècle

L'Empire ottoman au dernier siècle s'étendait de la Serbie en Europe à l'Océan Indien. Il comprenait l'Anatolie, l'Irak, la Syrie, le Kurdistan et la péninsule de l'Arabie qui contenait des émirats presque indépendants. Les populations, les races étaient des plus diverses ; cette diversité de races s'accroissait par une autre de religions. Parmi ces diverses races, existait une dizaine de millions d'arabes, possesseurs d'une ancienne civilisation ; et parmi ces millions d'arabes nous marquons les habitants arabes de la Syrie qui avaient la plus haute culture, une partie bien instruite des habitants arabes de l'Irak et notamment les Shiats en Irak qui étaient opprimés par le gouverneur turc et qui avaient, souvent, fait des révolutions locales. La restauration de la Constitution, après la révolution libérale des jeunes-Turcs, en 1908, contre la tyrannie du Sultan, fut acclamée avec joie par les diverses populations de l'Empire, la presse désormais, était libre, on envoyait des députés à la capitale, on pouvait discuter ouvertement des questions politiques, les partis politiques commençaient à se former (1). Dans les provinces et même en Anatolie, les populations non turques parlaient de la décentralisation administrative. Les dirigeants turcs étaient hostiles à cette propagande qui était le premier pas vers un mouvement séparatiste ; soudain les jeunes-Turcs auteurs de la révolution libérale de 1908, pour empêcher les idées séparatistes de se réaliser, adoptèrent une politique dite « poli-

(1) C. A. Hooper, L'Irak et la Société des Nations, Bagdad 1928, page 4.

tique d'ottomantisme » en vertu de laquelle on espérait que tous les éléments de l'Empire deviendraient turcs, en perdant leur caractère ethnique, mais cette politique a complètement échoué, elle était reposée sur la force ; il en résulta une série de soulèvements populaires, plusieurs massacres et oppressions, et enfin une sourde propagande agissait contre les jeunes-Turcs, notamment dans les pays Arabes.

En novembre 1914, la guerre mondiale éclata, la Turquie se rangea aux côtés des puissances centrales. A côtés des alliés, il y avait de grandes puissances intéressées au sort de l'Empire ottoman. La Russie qui poursuivait depuis des siècles une politique traditionnelle (l'obtention de Constantinople et des pays littoraux de la mer Noire) ; la France qui avait des intérêts en Syrie ; l'Angleterre veut sauvegarder ses intérêts commerciaux avec l'Inde ; parmi les autres puissances, la Grèce convoitait une partie du patrimoine ottoman ; outre ces puissances il y avait des ressortissants non Turcs de l'Empire ottoman, les Arméniens, les Curdes qui réclamaient leur indépendance, mais les ressortissants les plus importants (dix millions) étaient les Arabes, et surtout les Arabes de Syrie qui demandaient aussi leur indépendance à la Turquie (1).

Le 13 novembre 1914, George V, roi d'Angleterre, promettait formellement les détroits à l'ambassadeur russe Benkendorff. « Constantinople and the Straits must be your » lui dit-il (2). Une négociation commençait entre les trois grandes puissances : la France, l'Angleterre et la Russie ; elle avait abouti à la reconnaissance par les alliés du programme russe d'annexion de Constantinople et des détroits ainsi qu'à la promesse formelle de la Russie de ne pas s'opposer aux projets alliés de partage de la Turquie d'Asie. En même temps

(1) C. A. Hooper, L'Irak et la Société des Nations, Bagdad 1925, page 6.

(2) E. Nolde, L'Irak, origines historiques et situation internationale, thèse, Paris 1933, p. 44.

qu'elle négociait avec la Russie et la France, l'Angleterre, par l'intermédiaire de Sir Henry Mac Mahon, haut commissaire britannique en Egypte, entraînait en pourparlers avec un grand chef arabe le chérif Hussein ben Ali, l'émir de la Mecque, celui-ci profondément hostile au gouvernement des jeunes-Turcs, s'était refusé à se joindre à la guerre décrétée contre les Etats de l'entente par le sultan en sa qualité de Kalif de l'Islam. Le Shériff avait une vaste ambition : il voulait former un grand Etat arabe indépendant ou encore une confédération de nations arabes comprenant tous les peuples arabes de Syrie, d'Irak, de Palestine et d'Arabie réunis sous sa propre souveraineté. L'Angleterre devait s'engager à apporter sa collaboration à la formation du nouvel Etat. La France elle-même se joignit à cette garantie (1). Cette négociation avait, sans doute, pour but l'obtention de l'appui militaire, ou, au moins, l'absence de l'hostilité des Arabes de ces régions en retour de leur indépendance.

Nous passons sous silence les accords diplomatiques de la Russie avec ses alliés, de l'Italie, des Grecs, des Curdes, des Arméniens et autres, qui sont rendus caducs.

Nous nous occuperons seulement des deux négociations diplomatiques relatives aux territoires arabes de l'ancien Empire ottoman ; l'une est celle entre l'Angleterre, la France et la Russie pour partager entre elles ces territoires de l'Empire ottoman ; l'autre, une série de pourparlers entre l'Angleterre et le grand chef arabe le Shériff de la Mecque. Les négociations entre les alliés ont été résumées par écrit dans un document qui s'appelle, d'après les noms de ses rédacteurs l'accord « Sykes-Picot » ; les négociations entre l'Angleterre par l'intermédiaire de « Sir Henry Mac Mahon » et le Shériff sont contenues dans un long échange de lettres.

L'accord Sykes-Picot conclu le 11 mai 1916 explique

(1)E. Nolde, page 48.

le partage entre la France et l'Angleterre, de tous les territoires arabes de l'Empire ottoman.

En examinant ces négociations entre la Grande-Bretagne et le Shériff de la Mecque (1), on voit que ce dernier demandait l'indépendance de toute la péninsule arabe, de l'Irak, de la Syrie, de la Palestine et d'une partie de la Cilicie; Mac Mahon confirmait le désir de l'Angleterre de reconnaître l'indépendance de l'Arabie et fit savoir qu'elle envisageait avec plaisir l'établissement du Califat Arabe. Les Arabes se soulevèrent contre la Turquie sous les ordres du Shériff Hussein, avec l'espoir d'obtenir leur indépendance qu'ils désiraient depuis longtemps. Les résultats de la révolte arabe devaient être fort profitables à la cause des alliés; le prestige du Sultan en subit une forte atteinte; mais après la guerre la situation internationale a changé, l'ambition Sheriffienne devint un rêve irréalisable. Les promesses des alliés aux Arabes n'étaient pas tenues (2).

LA CONQUETE DE L'IRAK PAR LES ANGLAIS

Avant que la guerre de 1914 n'éclate, de quelques années, l'Angleterre avait entretenu des relations diplomatiques avec les émirs arabes dans les petits pays de la côte du Golfe Persique. Plusieurs traités étaient ratifiés avec les Emirs (3) par lesquels l'Angleterre maintenait la paix dans le Golfe.

(1) C. A. Hooper, *L'Iraq et la Société des Nations*, pp. 8-13.

(2) H. Foster, *Making of Modern Iraq*, 1929. — C. A. Hooper, *L'Iraq et la Société des Nations*, Bagdad 1928. — A. H. Gammal, *La fin des Mandats internationaux et l'expérience irakienne*, thèse, Paris 1932.

(3) H. Foster, *The Making of Modern Irak*.

L'entrée en guerre de la Turquie et la présence des forces armées turques en Mésopotamie inquiétait la Grande-Bretagne et surtout son gouvernement des Indes, qui envoya en Irak « l'Indian Expeditionary Force ». C'était une mission chargée de protéger les champs pétrolifères de la Perse qui avaient une très grande importance pour la flotte britannique. La mission ayant rencontré quelques difficultés au début de la campagne, la Grande-Bretagne lui adjoignit de considérables contingents de troupes anglaises munies de tout le matériel nécessaire (1).

Lorsque les hostilités (2) furent engagées avec la Turquie, il apparut que la conquête de l'Irak était le vrai moyen d'abattre la Turquie ; dès les premiers mois de la guerre la conquête du pays était décidée et commencée. L'histoire de celle-ci comporte de nombreuses alternatives de succès et de revers ; elle peut se diviser en trois périodes bien distinctes : 1° de novembre 1914 à septembre 1915, une période de victoires anglaises pendant laquelle tout le sud du pays tomba aux mains des Anglais ; 2° d'octobre 1915 à avril 1916, une période très grave pour l'Angleterre, marquant l'arrêt de l'offensive anglaise ; les Turcs infligèrent à leurs ennemis des défaites sévères et le repoussèrent jusqu'à leur point de départ ; 3° d'avril 1916 au 30 octobre 1918, période marquée par la défaite de la Turquie et l'occupation de toute la Mésopotamie par les Anglais.

En octobre 1914, les divisions anglo-indiennes, qui étaient concentrées dans une île à l'embouchure du Shatt el Arab sous le commandement du Général Barrett, débarquèrent et commencèrent la conquête systématique du sud de l'Irak. Une grande propagande anglaise avança la conquête ; Sir Percy Cox résident politique dans les territoires du Golfe Persique, porta à la connaissance du pays que la Turquie était entrée en guerre à l'instigation de l'Allemagne et promit que les Anglais

(1) A. H. Gammal, *La fin des Mondats internationaux*, p. 49.

(2) E. Nolde, p. 56.

s'abstiendraient de tout acte susceptible de porter atteinte aux intérêts politiques et religieux des Irakiens ; grâce à cette propagande, les Anglais en rentrant à Basra, le port principal de l'Irak, le 12 novembre 1914, furent reçus au milieu de l'allégresse générale de la population. En mars 1917 Bagdad, capitale du pays, est tombée sous le commandement du général Maude entre les mains des Anglais ; après la prise de la capitale, la conquête de la Mésopotamie pouvait être considérée comme achevée. Les succès britanniques continuaient, et l'armistice de Moutrosse, le 30 novembre 1918, les trouvait dans les parages de Mossoul. Malgré l'armistice les troupes britanniques occupèrent Mossoul, ce qui nécessitait les interventions successives de la S. D. N. et de la Cour permanente de justice internationale de la Haye. Dans une proclamation publiée, après la prise de Bagdad, le Général Maude promettait formellement que l'Irak ne se verrait pas imposer des institutions étrangères et que le rêve d'un grand Etat Arabe indépendant allait devenir une réalité (1). En juillet 1917, Sir Percy Cox fut nommé Haut Commissaire Civil, et une administration civile commença à se développer à côté de l'administration militaire, avec la collaboration des notables du pays.

L'IRAK ET LE MANDAT (1)

Pendant la guerre de 1914, plusieurs hommes d'Etat avaient cherché un moyen pour éviter les guerres à l'avenir. Il en résulta la constitution de la S. D. N., dont les adhérents appuyaient plusieurs théories plus ou moins idéalistes, dont l'une était que le bien-être et le

(1) E. Nolde, p. 59.

développement des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les circonstances particulièrement difficiles du monde moderne, était une mission sacrée de civilisation. Le grand protagoniste de cette idée était le président Wilson, président des Etats-Unis d'Amérique, mais c'est le général sud-africain Smuts qui a trouvé une armature juridique pour encadrer la politique du président en ce qui concerne les peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes. La S. D. N., une fois constituée, le général Smuts l'envisageait comme un mandat responsable du bien-être et de l'avenir de ces peuples qui se confiaient à l'une des grandes puissances coloniales responsables de leur administration envers la S. D. N. dont le quatrième alinéa a trait aux territoires formant autrefois partie intégrante de l'Ancien Empire ottoman (2). Le système mandataire est entrée en vigueur le 10 janvier 1920, date de la ratification du traité de Versailles. Le 25 avril 1920, le Conseil Suprême, siégeant à San Rémo, choisit la Grande-Bretagne comme mandataire pour la Mésopotamie et la Palestine, et la France comme mandataire pour la Syrie. Il s'ensuivit logiquement que le roi de la Syrie, Fayçal, le fils du Shériff de la Mecque qui a dirigé la révolution arabe contre les Turcs sous les ordres de son père Hussein, ne pouvait plus maintenir ses revendications concernant un Etat arabe uni. Le 14 juillet 1920, l'armée française envoya un ultimatum à Fayçal dans lequel elle le somma de reconnaître, sans conditions, le mandat de la France sur la Syrie. Fayçal n'a pas répondu de façon satisfaisante, les troupes françaises occupèrent Damas le 25 juillet 1920. « C'était la fin du commencement d'un royaume arabe uni. » (3)

La population de l'Irak était inquiète à l'idée que le

(1) C. A. Hooper, *L'Iraq et la S. D. N.*, Bagdad 1928. — E. Nolde, *l'Irak, Origines historiques*, thèse, Paris 1933.

(2) C. A. Hooper, p. 13.

(3) C. A. Hooper, page 15.

pays ne parviendrait pas à se libérer de l'emprise anglaise. Certes, l'idée d'annexion pure et simple était abandonnée, mais voici que l'on parlait de mandat, chose inconnue jusqu'alors et qui ne présageait rien de bon aux yeux de la population. Pour elle, le mandat n'était qu'une annexion déguisée. La population désirait avoir un gouvernement indépendant, le retard que les Anglais avaient mis à accorder au pays un régime politique concret et favorable aux Irakiens avait violemment mécontenté la population.

Le 5 mai 1920, on annonça à la population irakienne la décision prise par le Conseil suprême des alliés à San Réno, concernant l'assignation des mandats. La déception de la population augmenta encore et provoqua une révolte d'une réelle gravité au sud du pays où l'Angleterre a subi de grosses pertes ; à l'issue de cette révolte, la politique anglaise devait être modifiée ; des avant-postes anglais sur l'Euphrate étaient attaqués, à Tel Afar à l'ouest de Mossoul, tous les éléments de la population étaient déchaînés contre les Anglais. Le gouvernement britannique proclama le 20 juin 1920, encore une fois, que l'Irak serait indépendante, que son indépendance serait garantie par la S. D. N. Sir Percy Cox publiait le 17 juin 1920 une proclamation sur la politique de la Grande-Bretagne dont voici le texte.

« Le gouvernement de Sa Majesté, à qui a été confié le mandat pour la Mésopotamie, est d'avis que le mandat fera de la Mésopotamie un Etat indépendant garanti par la S. D. N. ; que ce gouvernement sera responsable du maintien de la paix intérieure et de la sécurité intérieure, et qu'il aura le devoir de rédiger, d'accord avec la population de Mésopotamie, une loi organique en considération des droits, vœux et intérêts de toutes les communautés du pays. Le mandat contiendra des dispositions de nature à faciliter le développement de la Mésopotamie comme Etat autonome jusqu'au moment où elle sera capable de se diriger

toute seule, moment où le mandat prendra fin. Le gouvernement de Sa Majesté a décidé de confier l'exécution de cette tâche à Sir Percy Cox, qui par conséquent retournera à Bagdad à l'automne et reprendra ses fonctions de représentant en chef de la Grande-Bretagne en Mésopotamie, au moment où l'administration militaire, actuellement en vigueur, aura cessé d'exister. Sir Percy Cox sera autorisé à instituer provisoirement un conseil d'Etat sous la présidence d'un chef arabe et une assemblée électorale librement élue, représentant les populations de la Mésopotamie. Il aura également pour mission la rédaction d'une loi organique permanente d'accord avec l'assemblée générale électorale. »

Bagdad, le 17 juin 1920.

Cette déclaration séduisante en apparence contient cependant les principaux organes de la politique coloniale anglaise. Mais ces promesses n'eurent pas d'effet et pour une fois les Arabes ne se payèrent pas de mots, puisque la proclamation disait également que l'Irak serait placé sous le mandat de la Grande-Bretagne.

En juillet 1920, un coup sérieux fut porté au mouvement panarabe par les Français en Syrie ; là, l'échec de Fayçal fut complet et définitif ; Fayçal était détrôné et chassé de Syrie. En Irak, la révolution commença à s'accroître. Le haut Commissaire Sir Percy Cox commença par former un conseil d'Etat, un gouvernement provisoire composé des principaux Chefs des populations de la Mésopotamie. « Il sera, dit-il, formé un conseil d'Etat consistant en un président des ministres, pour les ministères suivants : intérieur, finance, justice, awkaf, instruction et santé publique, commerce et des membres sans portefeuille qui seraient nommés.

Jusqu'au moment où la loi organique sera promulguée et entrée en vigueur, le conseil d'Etat et les ministres seront responsables de l'administration du gouvernement, sous réserve de ma surveillance et contrôlé, à l'exception des affaires étrangères et des opérations mili-

taires, exception faite des affaires ayant trait uniquement aux forces recrutées localement » (1).

Bagdad, 11 novembre 1920.

Le 23 octobre 1920 le nouveau cabinet (gouvernement provisoire) fut formé, ayant comme chef Nagibe al Achraf et assistant chacun des membres composant le gouvernement, un conseiller britannique.

Cette organisation eut l'avantage d'apaiser les esprits toujours en éveil depuis le mécontentement de 1919, car elle rendait l'administration britannique « invisible ».

Le nouveau gouvernement commença à calmer le peuple qui demandait son indépendance complète ; il a rappelé les Arabes internés pendant la révolution ; il rapatria les officiers arabes ayant servi en Syrie, il plaça dans le gouvernement civil des fonctionnaires arabes en remplacement des fonctionnaires britanniques dits « officiers politiques » ; il créa, en 1921, une armée nationale ; il fit une révision électorale du système turc pour le rendre conforme aux exigences du pays. La situation en Irak était encore troublée, le peuple attendait avec impatience, et une grande hostilité contre la politique anglaise, son indépendance.

En 1920, le ministre de l'Intérieur dans le gouvernement provisoire, Sayyid Talib Pacha, prononça un discours au cours d'un banquet, en déclarant que l'on pouvait, le cas échéant, compter sur la résistance armée des hommes des tribus contre la Grande-Bretagne. « Dans l'intérêt de la loi et du bon ordre » l'Angleterre, par l'ordre du haut Commissaire déporta le ministre à Ceylan, l'île indienne ; le 18 avril 1921, elle favorisait Fayçal pour le trône de l'Irak et lui trouvait en Sayyid Talib Pacha un concurrent sérieux.

Par la conférence du Caire, avril 1921, le Secrétaire d'Etat au Colonial Office, M. Churchill a discuté per-

(1) A. H. Gammal, *La fin des Mandats internationaux et l'expérience irakienne*, thèse, Paris 1932, p. 53.

sonnellement avec les gouverneurs des colonies, dépendances et pays sous mandat, quelques questions difficiles et d'un intérêt général. Il prononça, le 14 juin, 1921, à la Chambre des Communes, un discours marquant le point de départ de la politique anglaise dans le proche Orient : « La seule politique, disait-il, que je crois compatible avec l'exécution des promesses faites par nous aux Arabes ainsi qu'à leurs chefs pendant la guerre, est de chercher à établir autour de l'ancienne capitale de Bagdad un Etat arabe, ami de la Grande-Bretagne, qui puisse revivre et incorporer l'ancienne culture et les anciennes gloires de la race arabe... Si l'on cherche à faire évoluer une politique qui donne satisfaction au nationalisme arabe, la meilleure, la seule, est même celle qui a pour base l'appui de la maison et des adhérents du Shériff de la Mecque... Notre politique est d'établir un gouvernement arabe, de le rendre responsable, avec notre aide et avec nos conseils, et dans une certaine mesure avec notre appui, jusqu'au moment où il pourra se conduire seul... Je ne peux pas dire ici en ce qui concerne la Mésopotamie qu'il y existe des intérêts britanniques directs ou stratégiques. » (1)

Fayçal, nous le savons, était expulsé de Syrie par l'armée française, devenait le meilleur candidat, en Irak, pour le trône de Bagdad ; il était aussi, le candidat officiel de la Grande-Bretagne. Il est descendant des Hachimites, une des plus célèbres familles d'Arabie, très populaire, il avait de nombreux partisans, notamment en Irak.

Le 11 juillet 1921, le premier ministre du gouvernement provisoire proposa au conseil des ministres l'élection de Fayçal au trône de l'Irak. Ce fut accepté à l'unanimité (2). Le peuple voulait émettre son avis. Le haut Commissaire, Sir Percy Cox, fit faire un referendum ; ce referendum écrit, dit « Mazbatahs » envoyé dans tout

(1) A. H. Gammal, p. 55.

(2) C. A. Hooper, p. 38.

L'Irak, apporta une majorité écrasante en faveur de Fayçal, 95 %.

Le 23 août 1921, la Grande-Bretagne reconnut Fayçal roi d'Irak et le gouvernement provisoire n'ayant plus sa raison d'être, démissionna. A partir de cette date, l'Irak a un roi à sa tête. Fayçal a prononcé un discours d'accession au trône, nous en citons quelques passages :

« Ma première tâche sera de procéder aux élections et à la convocation de l'assemblée constituante. Il importe que la nation comprenne bien que c'est ce congrès qui, d'accord avec moi, devra élaborer la constitution de l'état indépendant sur la base d'un gouvernement démocratique et définir les principes fondamentaux de la vie politique et sociale. Il aura à ratifier le traité que je déposerai devant lui au sujet des relations qui doivent exister entre notre gouvernement et le gouvernement britannique... Il votera également un certain nombre de lois destinées à sauvegarder les intérêts des étrangers, à les protéger contre toute atteinte portée à leur religion, leur race ou leur langue et à leur garantir l'égalité de traitement au point de vue du commerce avec les pays étrangers.

LE TRAITE ANGLO-IRAKIEN

DE 1922

L'Irak au cours de ces mêmes années, a été l'objet de nombreuses et importantes négociations internationales entre la Grande-Bretagne et la France au sujet des territoires de l'Irak ; entre l'Angleterre et les Etats-Unis au sujet du principe de l'égalité économique internationale dans les pays sous mandat, etc...

Nous passerons sous silence toutes ces négociations,

et nous nous occuperons d'exposer sommairement les événements importants qui intéressent notre sujet.

Nous savons qu'après la conquête de l'Irak par l'armée anglo-indienne, le peuple irakien s'insurgeait contre la politique anglaise, en réclamant l'indépendance complète et l'accomplissement des promesses données par la Grande-Bretagne ; une révolution armée était préparée, à l'issue de laquelle le gouvernement provisoire est né. Les causes de cette révolution sont nombreuses, dont les principales sont (1) : 1° le peuple irakien est, comme les autres, ami de la liberté, pour laquelle il a fait plusieurs révolutions contre le gouvernement turc avant la guerre de 1914 ; 2° les promesses données aux arabes par les alliés durant la grande guerre, les quatorze points de la doctrine de Wilson, président des Etats-Unis, pour la paix ; la proclamation du général Maude en rentrant à Bagdad, etc... 3° La mauvaise administration anglaise en Irak, dirigée par les officiers ; 4° l'existence d'un gouvernement arabe indépendant à Damas ; 5° la propagande créée en Irak par les sociétés politiques irakiennes. Le gouvernement provisoire du 23 octobre 1920, rappelait les arabes internés pendant les révolution de l'été de 1920 ; il rapatriait les officiers arabes ayant servi en Syrie ; le 23 août 1921 Fayçal devint roi de l'Irak. Les trois vilayets turcs : Mossoul, Bagdad et Basra formèrent le royaume de l'Irak. Le peuple irakien est encore hostile au mot « mandat » et le manifeste de temps en temps ; l'Angleterre se trouve donc obligée de hâter le changement de sa politique en Irak ; nous n'oublions pas que les intérêts des Etats-Unis, dans l'exploitation des gisements pétrolifères de l'Irak poussèrent encore le gouvernement britannique à abandonner le projet du mandat contre celui d'un traité d'alliance. Le traité d'alliance fut favorisé également en Angleterre par la campagne formidable

(1) Voir les opinions officielles écrites, des chefs de cette révolution dans l'ouvrage : A. Hassani « L'Irak dans deux périodes, Occupation et sous mandat », vol. I, p. 174.

menée par les travaillistes, violemment hostiles à l'occupation britannique. M. Fisher (1), à la suite de ces événements, déclara, le 17 novembre 1921, dans une séance du conseil de la Société des Nations, que pour faire place à ses obligations envers la S. D. N., il insérerait les principes de l'article 22, dans un pacte spécial avec l'Irak, ratifié et garanti par le nouveau roi. Du rapport de M. Fisher on peut déduire que la base du mandat britannique sera un traité, mais le mandat existant toujours, les nationalistes dans tout l'Irak demandaient l'indépendance absolue de ce pays et le départ immédiat de la puissance mandataire ; on ne voulait même pas du traité d'alliance qui diminue cette liberté demandée, ils voulaient l'indépendance immédiate.

De jour en jour cette opinion croissait ; le Conseil d'Etat, présidé par Nagibe-al-Achraf, continuait à élaborer les clauses du traité d'alliance ; Fayçal se trouve en pleine crise et la situation s'aggravait des protestations de partout en Irak, manifestations populaires ; plusieurs membres du premier Cabinet irakien démissionnaient ; enfin le premier ministre dut donner sa démission le 22 août 1922. Sir Percy Cox déclara qu'en conséquence de la démission des ministres, les fonctions du Conseil d'Etat seraient suspendues, et il prit le commandement du pays. La maladie du roi Fayçal empêche le Haut Commissaire de prendre la direction des affaires du pays. L'Irak manifesta énergiquement, une autre révolution se prépara. Le Haut Commissaire prit des mesures « draconiennes ». (2)

1° Arrestations et déportations de certains éléments nationalistes qui avaient prononcé des discours critiquant la politique anglaise en Irak ; 2° La suppression provisoire des partis nationaux ; 3° La suppression de certains journaux de Bagdad, et la déportation de leurs éditeurs. »

(1) A. H. Gammal, thèse, p. 57.

(2) C. A. Hooper, p. 34.

Les rênes du gouvernement sont prises par le Haut Commissaire; l'Irak devait en souffrir. En opprimant ainsi le peuple irakien Sir Percy Cox ne rencontra pas une forte résistance pour achever le traité d'alliance qui fut signé à Bagdad le 10 octobre 1922. L'entretien des troupes anglaises en Irak augmentait considérablement les frais du mandat ; un très vif mouvement d'hostilité se déclencha dans la presse anglaise, critiquant la politique suivie en Irak; on parlait même de l'évacuation du pays. Tout cela amena le gouvernement britannique à modifier le traité par le protocole du 3 mai 1923, la durée en fut réduite de 20 ans à 4 ans (2); le traité devait prendre fin dès que l'Irak deviendrait membre de la S.D.N. Ce traité et ses quatre accords subsidiaires pour exister doivent être adoptés par une assemblée représentative de l'Irak. Le 12 juillet 1923 les élections eurent lieu ; l'assemblée fut ouverte par le roi Fayçal. L'assemblée devait se consacrer aux trois grandes questions : (a) La ratification du traité d'alliance; (b) La ratification de la Constitution; (c) L'approbation de la loi électorale nécessaire pour la constitution d'un parlement élu. Abdul Muhsin Beg Assadun fut élu président de cette assemblée constituante. Le jour où l'Assemblée représentative avait commencé ses travaux, une opposition violente à la ratification du traité se manifestait partout; dans l'Assemblée Constituante, la ratification du traité rencontra une opposition très vive de la part de la majorité; des tentatives d'assassinat se produisirent contre deux députés partisans de la ratification. « L'Angleterre décida de brusquer les choses : elle fit savoir au gouvernement irakien que si une décision n'était pas prise le 15 juin au sujet de la ratification elle considérerait ce fait comme signifiant le rejet du traité, qu'elle reprendrait sa liberté d'action et saisirait la S.D.N. de la question. Cette mise en demeure donna à réfléchir à l'Assemblée Constituante qui finit secrètement par accepter le traité, le

(2) A. H. Gammal.

protocole et les quatre accords subsidiaires, le 11 juin 1924 par 37 voix contre 24 et 8 abstentions (31 membres retirés, ce qui signifie 37 voix sur 100), l'Assemblée se bornait à une protestation purement platonique contre les accords subsidiaires votés en même temps que la ratification (1). Par cette protestation de l'Assemblée, on conseilla au roi Fayçal de ratifier le traité et de rentrer immédiatement en négociation avec le gouvernement britannique dans le but de faire accepter les modifications proposées par le comité de l'Assemblée, et de demander à l'Angleterre de ne rien céder à la Turquie du droit de l'Irak sur le vilayet de Mossoul tout entier. L'Assemblée terminait son rôle, elle fut dissoute le 2 août 1924. Après les élections législatives, le premier parlement irakien fut ouvert le 15 juillet 1925.

Le représentant de la Grande-Bretagne fit savoir à la S.D.N. que le traité et les accords subsidiaires étaient tous basés sur le régime du mandat et en contenaient la disposition même. Le conseil de la S.D.N. se rangea au point de vue Britannique, le 27 septembre 1924 il votait la résolution suivante (2) :

« Le Conseil accepte les engagements du gouvernement de S. M. Britannique, et approuve les termes de la communication britannique comme propres à donner effet aux dispositions de l'art. 22 du Pacte, et, décide que les privilèges et immunités, y compris les bénéfices de la juridiction et de la protection consulaire, tels qu'ils résultaient autrefois dans l'Empire Ottoman des traditions ou des coutumes, ne seront plus nécessaires pour la protection des étrangers en Irak pendant la durée du traité d'alliance. »

(1) E. Nolde, pp. 103-104.

(2) E. Nolde.

LES TRAITES DE 1926 ET DE 1927
LE TRAITE DE 1930 ET L'INDEPENDANCE
DE L'IRAK

Les Turcs prétendaient que le vilayet de Mossoul fut compris dans leurs frontières ; demandaient à l'Angleterre de leur céder cette ville, sous prétexte qu'elle avait été prise par l'armée anglaise après l'armistice de Mou-drosse, 1918, signé entre les Alliés et la Turquie. Cet incident vint troubler le nouvel Etat d'Irak. L'Angleterre, en qualité de mandataire prit la direction des débats qui durèrent longtemps contre la Turquie devant le Conseil de la S.D.N. (1). Le 16 décembre 1925, le Conseil de la S.D.N. promet une décision définitive sur l'affaire de la frontière entre la Turquie et l'Irak en attribuant à ce dernier le vilayet de Mossoul ; mais cette attribution ne devait devenir définitive qu'après la réalisation de l'une des conditions jugées nécessaires par le Conseil : la continuation pendant 25 ans, du régime du mandat tel qu'il était défini par le traité d'alliance de 1922 entre la Grande-Bretagne et l'Irak ainsi que par l'acte d'engagement du gouvernement britannique instrument qui, tous les deux, avaient été approuvés par le Conseil le 27 septembre 1924... Le Conseil se rangeait ainsi à l'avis de la Commission d'enquête : celle-ci avait en effet affirmé que seule l'idée du mandat britannique faisait accepter à la population du vilayet de Mossoul le rattachement à l'Irak. Le Conseil de la S.D.N. décida, le 16 décembre 1925, que la ligne de la frontière, entre l'Irak et la Turquie, indiquée par la Commission d'en-

(1) Voir Hooper, *L'Irak et la S. D. N.*, pp. 63-96. — Voir F. M., *The Mossoul question*, p. 33. — E. Nolde, *L'Irak*, p. 106.

quête ne deviendrait définitive que si la Grande-Bretagne concluait avec l'Irak un nouveau traité d'une durée de 25 ans; au cas où l'Irak serait admis membre de la S.D.N., la durée de ce traité pourrait être réduite. Ce traité est soumis à l'approbation de la S.D.N. Le peuple de l'Irak n'acceptait pas la prolongation du mandat, mais devant la promesse donnée par le gouvernement Britannique et dans l'espoir que l'Irak entrerait dans la S.D.N., le nouveau traité fut alors signé à Bagdad, le 13 janvier 1926. Le délai de 25 années commençait à partir du 16 décembre 1925, date de la décision du Conseil de la S.D.N. ; et ainsi, d'une part, le traité de 1926 fut conclu, et, d'autre part, la question de Mossoul fut résolue.

En juillet 1927, le Haut Commissaire britannique en Irak informa officiellement le gouvernement irakien que le gouvernement britannique avait l'intention de demander en 1932, l'admission de l'Irak à la S.D.N., mais à la condition que les progrès du nouvel Etat se poursuivissent normalement et qu'aucun événement grave ne se produisit entre temps. Le gouvernement irakien désirait entrer dans la S.D.N. et l'Angleterre voulait amorcer des négociations pour la révision du traité de 1922 dans le sens d'une indépendance plus large de l'Irak, car l'article 18 du traité de 1922 disposait que « rien ne pouvait empêcher les parties d'en examiner de temps à autre, les dispositions, afin d'y apporter toutes les révisions jugées opportunes ». Le premier ministre, Jafar Pacha, partait à Londres pour négocier avec le Haut Commissaire, Sir H. Dobbs et M. Amery. Le roi Fayçal se rendait également à Londres, à cette occasion. Les négociations furent très délicates et faillirent se rompre plusieurs fois ; l'Angleterre refusa de demander l'admission de l'Irak dans la S. D. N., Jafar Pacha quitte Londres, mécontent, il fut rappelé d'urgence à Londres ; un nouveau traité est signé à Londres le 14 décembre 1927 par Jafar Pacha et M. Ormsby, sous-secrétaire d'état parlementaire, mais ce traité devait entrer en vigueur après la révision des accords mili-

taire et financier et avant l'approbation par la S.D.N. (1) ; malgré que ce traité remplace le traité de 1922 et de 1926, il n'en diffère pas. Quand le texte en fut publié à Bagdad, le peuple irakien l'a mal accueilli ; une crise ministérielle renversa le cabinet de Jafar Pacha, l'opinion publique irakienne allait jusqu'à croire que l'Angleterre voulait faire de l'Irak une colonie (2). Le traité, enfin, de 1927, ne fut jamais ratifié.

Le nouveau haut Commissaire Sir G. Clayton renouvela la promesse de la Grande-Bretagne de demander l'admission de l'Irak dans la S. D. N. en 1932. Le gouvernement anglais répondit à une demande d'instruction de Clayton, de la façon suivante :

« En premier lieu, la Grande-Bretagne est prête à soutenir la candidature de l'Irak à la S. D. N. en 1932 ; en second lieu, elle informera le Conseil de la S. D. N. à sa prochaine session, de sa décision de ne pas appliquer le traité de 1927 ; en troisième lieu, elle informera le Conseil qu'en conformité avec l'article 3 du traité de 1926, elle recommandera l'admission de l'Irak dans la S. D. N. en 1932. » (3)

La Grande-Bretagne fit une déclaration, le 14 novembre 1929 devant le Conseil de la S. D. N., en effet, dans ce sens (4). Un nouveau traité remplace celui de 1927 destiné à régler les relations entre l'Angleterre et l'Irak, après que l'Irak entre dans la S. D. N., fut signé le 30 juin 1930 (5) ; ce traité entre en vigueur après l'entrée de l'Irak dans la S. D. N. et était conclu pour une durée de 25 ans, sur une égalité absolue entre les deux parties : l'Angleterre et l'Irak. Par ce traité, l'Irak a pris son indépendance en acceptant toute la responsabilité pour le maintien de l'ordre et la défense contre les agressions

(1) Report of the administration of Irak for the year 1927 (colonial) n° 35 of 1928, pp. 15-16.

(2) E. Nolde, p. 113.

(3) Cité dans un communiqué du Bureau de Presse à Bagdad, publié dans le *Times* du 29 septembre 1929.

(4) Texte dans minutes de la seizième session de la Commission permanente des mandats, p. 183.

(5) E. Nolde, p. 114.

extérieures ; la Grande-Bretagne bénéficiait de bases aériennes, provisoirement, dans certaines régions, sauf la base de Habbania et une autre base à côté de Basra qui restaient aux mains des Anglais toute la durée du traité ; le traité fut complété par des accords financier et judiciaire ; il fut ratifié par le Parlement de l'Irak le 26 janvier 1931.

En novembre 1929 le gouvernement britannique informa le Conseil de la S. D. N. qu'il allait demander l'admission de l'Irak dans la Société. La commission permanente des mandats examina les conditions générales nécessaires à la cessation du mandat ; ainsi que le point de savoir si l'Irak remplissait ces conditions. M. Marin-Kobitch résuma devant le Conseil de la S. D. N. le rapport de la commission permanente et proposa que l'extension du régime mandataire se produisit en Irak lorsque celui-ci aurait souscrit aux engagements proposés par la Commission (1). Le Conseil suivit dans cette voie M. Marin-Kobitch et nomma un comité restreint chargé de rédiger une déclaration sur les garanties à fournir par l'Irak. Le Conseil adopta ce projet de déclaration le 19 mai 1932. Ayant envoyé une déclaration sur les garanties au secrétaire général de la S. D. N., le gouvernement irakien adressa le 12 juillet 1932 une demande d'admission. L'assemblée décida, à la séance du 3 octobre 1932, d'admettre le royaume de l'Irak dans la S. D. N. (2).

L'Irak est entré comme membre dans la S. D. N., mais est-il devenu absolument indépendant vis-à-vis de la Grande-Bretagne ? Le traité de 1930 qui est entré en vigueur depuis la date de l'admission de l'Irak dans la S. D. N. a d'une part donné à l'Irak une certaine indépendance, mais, d'autre part, il a restreint cette indépendance à d'autres points de vue.

L'opinion publique du peuple irakien n'était pas satisfaite de ce traité. Les débats sur la ratification du traité

(1) E. Nolde, p. 117.— Voir S.D.N., Acte de la XII^e Assemblée, VI^e Commission, pp. 15-16.

(2) Voir Rapport 1930, p. 17.

anglo-irakien à la Chambre des Députés irakienne ont duré quatre heures (1). Une opposition sous la direction de M. Yassin-al-Hashimi se manifesta, fondée sur le motif que ce traité tendait surtout à favoriser les intérêts de la Grande-Bretagne, menaçant par là de ruiner tout espoir de parvenir à l'indépendance à laquelle aspirait l'Irak. Les opposants, dans le Parlement, déclaraient que si la Chambre ratifiait ce traité, dans ces conditions, ce serait une erreur que l'Irak ne pourrait pas réparer (2). L'opposition était acharnée, le traité risquait de ne pas être ratifié ; le premier ministre Nouri-al-Saïd, en même temps, exposait les avantages que tirerait l'Irak de cette modification : 1° cessation du mandat ; 2° la reconnaissance de l'Irak comme état indépendant et souverain ; 3° l'alliance avec la Grande-Bretagne permettrait au pays de vivre en paix et sans soucis et de développer ses ressources naturelles (3). Le traité fut ratifié à un vote dont voici les résultats :

69 voix pour la ratification,
13 voix contre la ratification,
5 voix absentes.

Les Sénateurs, qui étaient au nombre de 16 sur 20, ratifiaient le traité par 11 voix contre 5.

Jetons un coup d'œil sur l'article 5 de ce traité dont le texte est le suivant : « Il est entendu entre les hautes parties contractantes que la responsabilité du maintien de l'ordre intérieur dans l'Irak, ainsi que la défense de l'Irak contre toute agression extérieure incombe à sa Majesté le roi de l'Irak. Néanmoins, Sa Majesté le roi de l'Irak reconnaît que le maintien permanent et la protection en toute circonstance des communications essentielles de Sa Majesté britannique est de l'intérêt commun des hautes parties contractantes. Dans ce désir, et afin de faciliter l'accomplissement des obligations de

(1) Voir A. H. Gammal, p. 128.

(2) V. le discours de M. J. Hasbine dans la Chambre des Députés.

(3) Le discours de M. J. Hasbine dans la Chambre des Députés.

Sa Majesté britannique en vertu de l'article 4 ci-dessus, Sa Majesté le roi de l'Irak s'engage à céder à la Majesté britannique pour la durée de l'alliance, des terrains pour l'aménagement de bases aériennes, terrains que choisira Sa Majesté britannique à Basra ou dans le voisinage de cette ville et un terrain pour une base aérienne, que choisira Sa Majesté britannique à l'ouest de l'Euphrate. Sa Majesté le roi de l'Irak autorise, d'autre part, Sa Majesté britannique à maintenir des forces sur le territoire de l'Irak dans les localités sus-indiquées, conformément aux dispositions de l'annexe au présent traité, étant entendu que la présence desdites forces ne constituera en aucune façon une occupation et ne portera aucun préjudice aux droits de l'Irak. »

Par ce traité, on trouve que théoriquement l'Irak est déclaré indépendant. Il l'est effectivement vis-à-vis de la S. D. N. et des autres collectivités internationales. Mais, pratiquement, il demeure, par ce traité qui le lie et le paralyse, un état dans une situation spéciale avec l'Angleterre. Nous pouvons dire que ce contrat n'est pas loyal. Aujourd'hui, l'Irak est membre de la S. D. N., son « indépendance » et sa « souveraineté » sont officiellement affirmées ; il a un gouvernement et une constitution qu'il s'est librement donnés ; il s'administre par ses propres moyens ; l'administration irakienne est autonome ; l'état irakien veille, en définitive, au maintien de son organisation intérieure et de son existence internationale, il assure la marche régulière de tous les services publics. On ne peut donc considérer, au point de vue des droits internationaux, l'Irak dans le cadre du régime des protectorats ou des mandats. Mais le traité même de 1930 a donné certaines fractions du territoire de l'Irak (comme bases aériennes) à la Grande-Bretagne, où l'Irak n'est pas le maître absolu (art. 5) ; et l'Irak reconnaît que les voies de communication de l'empire britannique doivent être perpétuellement protégées et maintenue dans l'intérêt commun des deux pays (art. 5). Ceci ne semble pas compatible avec la souveraineté ter-

ritoriale d'un état ; enfin, en cas de guerre, l'Irak doit accorder pour le mouvement des troupes britanniques toutes facilités à travers son territoire et mettre à leur disposition l'usage des routes.

L'Irak, qui a aujourd'hui une personnalité internationale souveraine, n'est ni protégé, ni sous mandat, ni complètement souverain ; c'est une situation spéciale. MM. Langhous-Ratzbrug et Schœnborn (1), ont analysé cette situation à laquelle ils donnent le nom « d'amitié protectrice ». « L'amitié protectrice, dit Schœnborn, juridiquement laisse intacte la souveraineté de l'état (protégé), mais en pratique, l'exercice de la souveraineté est assez restreint par la raison que l'état protecteur a reçu en compensation de la protection due de sa part l'assurance contractuelle de compétence importante à l'égard de l'état protégé, ainsi par exemple, le droit de contrôle de la politique extérieure, ou de l'administration financière, ou de l'armée, ou de changements éventuels de la Constitution (droit d'intervention en cas de renversement du pouvoir). L'autonomie de l'état protégé est alors en général fortement restreint dans certains domaines de l'économie, ou dans le développement de la puissance militaire. La permanence juridique de la souveraineté de l'état protégé se montre cependant dans ses droits actifs et passifs de légation, dans sa capacité de se représenter internationalement, d'être membre de la S. D. N., de conclure librement certains traités, juridiquement valables avec d'autres Etats... C'est dans ce groupe que Langhaus-Ratzburg range par exemple les traités des Etats-Unis d'Amérique avec les Etats de l'Amérique Centrale : Haïti, Cuba, St-Domingue, Panama et aussi celui passé avec le Libéria ; enfin, ceux conclus avec quelques petits états européens comme Andor, Monaco, Saint-Marin. Si, au contraire, sans compter d'autres limitations imposées à l'état protégé, celui-ci est privé, par le traité de protection, de la capacité d'agir

(1) A. H. Gammal, p. 129.

(1) E. Nolde, p. 233.

en état souverain vis-à-vis d'autres états, de se représenter lui-même internationalement et d'avoir des relations avec les états étrangers, alors, les liens de dépendance sont plus étroits et prennent ordinairement le nom de protectorat (1). Nous acceptons cette notion comme qualification de l'Irak qui n'est ni un état protégé, ni un état indépendant et qui possède néanmoins certains caractères des deux ; mais sous réserve que les formules juridiques ne peuvent pas toujours répondre d'une façon satisfaisante à la complexité de situations politiques concrètes (2).

TENTATIVE DICTATORIALE

Depuis la naissance du royaume d'Irak en 1921, ce pays a marqué de grands progrès, que nous allons étudier plus loin, grâce à son roi « Fayçal » qui tout en étant un roi constitutionnel dirigeait le pays avec sa sagesse et son expérience personnelles.

L'Irak, en 1932, obtint son indépendance, rentra dans une situation nouvelle et difficile avec une responsabilité délicate : administration autonome, service militaire obligatoire, politique extérieure et intérieure, etc...

Le roi Fayçal est mort en septembre 1933, son jeune fils Ghazy lui a succédé ; il n'avait pas autant d'expérience que son père. Le pays traversait plusieurs crises administratives et politiques ; plusieurs révolutions successives éclatèrent menées par les chefs des tribus contre

(1) Schoenborn, La nature juridique du territoire (recueil des cours de la Haye 1929, p. 174.

(2) E. Nolde, L'Irak, p. 234.

les gouvernements, mais elles furent toujours étouffées par l'armée irakienne.

Une des grandes personnalités parmi les chefs de l'armée irakienne, Bakir Sidki, qui était alors chef de cette armée, jouissait d'une grande popularité ; il était très ambitieux, dictaturiste et cachait une idée dangereuse : il voulait gouverner le pays militairement. Bakir Sidki se trouvait, en octobre 1936, à la tête de l'armée qui faisait, comme chaque année, ses manœuvres à l'est du pays. En accord avec plusieurs personnalités politiques et militaires, il achevait son plan, guidait l'armée et marchait sur Bagdad ; le ministre de la guerre fut tué ; sans aucune résistance, le ministère démissionnait ; l'armée rentrait à Bagdad le 29 octobre 1936 ; plusieurs personnalités politiques étaient tuées ou expulsées du pays ; une dictature gouvernait l'Irak.

Sans entrer dans les détails, le dictateur, Bakir, était invité par le dictateur de la Turquie, Kemal Ataturc, à assister aux manœuvres de l'armée turque ; il fut assassiné à sa descente d'avion à Mossoul par un soldat irakien, obéissant à un complot militaire, le 11 août 1937 (1).

Après l'assassinat du dictateur, l'Irak retourna vers la démocratie ; à la mort du roi Ghazy, à la suite d'un accident, son fils, Fayçal II, lui succède ; il avait quatre ans, le Parlement irakien accepta le prince Abdul-Ilah ben Ali, l'oncle de Sa Majesté le roi Fayçal II, comme régent au trône de l'Irak.

Nous avons posé, sommairement, les grands événements de l'évolution historique de l'Irak ; il nous reste à connaître le peuple irakien actuel : ses éléments, ses religions, ses minorités, ses coutumes et traditions, et les progrès qu'il avait marqués pour pouvoir, à la fin de notre ouvrage, donner la conclusion nécessaire.

(1) Voir Hassani, L'histoire des Ministères irakiens, vol. 4, p. 181.

LA NATION IRAKIENNE

SON ETAT ACTUEL

ET SON EVOLUTION INTERNE

L'Irak compte quatre millions et demi environ d'habitants, de plusieurs races et de plusieurs religions et doctrines. Les populations qui composent la nation irakienne actuelle sont : 1° les Arabes, qui forment la majorité écrasante, 79 % ; 2° les Kurdes, 16 % ; 3° les Turcs, 2 % ; 4° les Persans, 2 % ; 5° les autres minorités : Juifs Chaldéens, Nestoriens, Arméniens, Assyriens, Yazidis. Les religions en Irak sont aussi différentes. L'Islam compte quatre millions se divisant en deux parties : 1° Shûtes et Sunnites ; 2° les Chrétiens comptent 120.000 entre Catholiques, Jacobins, Protestants, etc... 3° les Juifs comptent 100.000. Les autres religions : Yazidis, Sabias.

UNE VUE HISTORIQUE

SUR LES POPULATIONS PRINCIPALES EN IRAK

Les Arabes en Irak sont la majorité écrasante ; ils appartiennent à la race Sémite. Ils venaient du cœur de l'Arabie, avant notre ère, par des vagues d'émigration. Enfin, au VII^e siècle, les Arabes ont envahi l'Irak entièrement et y ont constitué leur civilisation. Par cette conquête arabo-musulmane, l'Irak reste un pays arabe jusqu'à nos jours.

Au point de vue de la civilisation et de l'habitation, les Arabes se classent en trois catégories : 1° les Bédouins ou les tribus nomades, habitant sous des tentes noires ; circulent dans le désert pour chercher des pâturages pour leurs troupeaux ; la majorité d'entre eux quittait le nomadisme après la guerre de 1914, grâce aux efforts des gouvernements irakiens et habitaient dans les villages, sur les bords des fleuves ; cette classe de nomades conserve les coutumes et les traditions arabes pures avant la civilisation ; ils sont guerriers, aiment la cavalerie, aiment la liberté, ne peuvent supporter d'ordre d'aucun gouvernement ; il respectent la fidélité et le voisinage ; sur l'ordre de leurs chefs ils font souvent les guerres entre eux.

2° La deuxième classe, ce sont les tribus qui étaient nomades mais qui ont quitté le nomadisme et habité les villages pour cultiver la terre ; ils habitent dans des maisons simplement bâties ou dans les Sérifas ; ce sont des Arabes purs qui ne se mélangent pas avec des étrangers ; ils conservent toutes les coutumes et les traditions arabes mais plus civilisés que les tribus nomades. Cette classe contient la majorité des arabes de l'Irak.

3° Enfin, la dernière classe, ce sont les Arabes assez civilisés, habitant dans les villes ; ils se sont mélangés avec les étrangers ; cette classe contient la partie la plus instruite du pays ; c'est cette partie — avec celle des minorités — qui gouverne l'Irak et le dirige.

Les Kurdes (1). Ils ne sont ni Turcs ni Arabes ; ils parlent une langue aryenne, habitent dans le nord de l'Irak. Sur un total évalué à 3 millions de Kurdes, on peut admettre que 1.500.000 d'entre eux habitent la Turquie, 700.000 la Perse et 500.000 le territoire du nord de l'Irak..., ceux des Kurdes qui résident au nord du grand Zab se rapprochent, par leur dialecte, leur affinités ethniques et leurs relations personnelles et économiques, des

(1) C. A. Hooper, L'Irak et la S.D.N. (conclusion générale de la Commission d'enquête sur la question de Mossoul), p. 75.

Kurdes des vilayaets de Haskkiari et de Mardine en Turquie. Ceux qui habitent au sud du petit Zab se rapprochent plus des Kurdes de la Perse. Les Kurdes, pour la plupart, sont des montagnards rudes, ils sont tous musulmans, animés par l'amour du butin et attachés à leurs montagnes. Ils avaient toujours mis en défi les autorités turques, les chefs kurdes jouissent d'une grande autorité sur leurs tribus (2). Les savants ne sont pas d'accord sur l'origine des Kurdes ; les uns disent qu'ils sont de la race Touran, et d'autres prétendent qu'ils sont de la race Aryenne, certains prétendent qu'ils sont des tribus (Ghott) touranien que les anciens Assyriens ont cité sous le nom de *Gordo ou Kurde*. L'historien grec Xenophon les a nommé « Cardush ».

Les Kurdes se divisent en deux classes : les tribus nomades et les tribus sédentaires ; les tribus nomades se déplacent avec leurs bestiaux à la recherche de pâturages ; certains de ces nomades quittent la Turquie pour aller en Irak ; ils habitent sous les tentes. Quant aux tribus sédentaires, qui forment la plus grande partie de la population kurde, elles habitent les grandes villes, cultivent la terre et vivent paisiblement, tandis que les tribus nomades courent toujours vers les razzias.

Les Turcs. En Irak, malgré que ce pays ait fait partie de l'empire ottoman pendant plusieurs siècles, il n'y a que 60.000 âmes d'origine turque, habitant au nord du pays. Les historiens ne sont pas d'accord sur leur origine : les uns prétendent qu'ils sont des Saljukiens ayant servi les Kalifs Abbassides et qui ont gouverné le nord du pays durant quelques années ; d'autres affirment que ce sont des Turcs ottomans venus en Irak à l'époque du Sultan Murade, pour chasser les Persans qui envahissaient alors Bagdad. Cette minorité turque s'était mélangée avec les Kurdes et les Arabes ; ils ont vécu des siècles comme irakiens purs ; ils se distinguent des Turcs de l'Anatolie.

(2) C. A. Hooper, *L'Irak et la S.D.N.*, p. 97.

Les Chrétiens se composent de deux catégories, l'une habitait l'Irak depuis l'antiquité, se compose en grande majorité de Jacobins et de Chaldéens ; certains historiens disent qu'ils sont Arabes, Assyriens et Araniens ; ils embrassaient la religion chrétienne et restaient fidèles à leur religion malgré les événements historiques qui traversaient leur pays ; ils sont de la race Sémite (1). L'autre partie qui est venue en Irak pendant la guerre de 1914 se compose en grande majorité de Nestoriens ou Assyriens et d'Arméniens ; les Assyriens sont venus des montagnes Hakkiari, pendant la guerre de 1914 ; on en comptait 20.000. Ils étaient des soldats du gouvernement britannique en Irak avant l'indépendance, qui gardaient la frontière nordique après que l'Irak est devenu un pays indépendant. Cette minorité étrangère démobilisée alors, se trouva mécontente. En 1933, elle se rebella en demandant l'indépendance par la force (2). La bataille entre ces Assyriens révoltés et l'armée irakienne qui se composait des Irakiens musulmans et chrétiens, fut acharnée ; les Assyriens révoltés furent expulsés de l'Irak ; les anciens Assyriens Irakiens restant toujours citoyens. Quant aux Arméniens, chassés de leur pays par les Turcs durant la guerre de 1914, ils vivent en Irak comme citoyens.

Les Juifs. Au nombre de 100.000, la majorité habite à Bagdad et fait du commerce ; ils sont d'origine irakienne, ils habitent ce pays depuis l'antiquité. Ils furent chassés plusieurs fois de Babel par les rois chaldéens.

Les Yazidis. Sont d'origine kurde ; on ignore leur première origine ; quelques historiens indiquent qu'ils descendent, avec les Kurdes, des montagnes turques ; ils habitent dans les montagnes à côté de Mossoul ; leur religion n'est ni l'Islamisme, ni le Christianisme, ni le Judaïsme ; leurs cérémonies religieuses sont secrètes ; on prétend qu'ils adorent les deux forces : du mal et du

(1) T. Hashimi, Le détail de la Géographie de l'Irak, Bagdad 1930.

(2) Voir A. Hassani, L'Histoire des Ministères irakiens, vol. 4.

bien ; ils sacrent le Diable qui représente la force du mal. Ils sont au nombre de 25.000 environ.

Les Sabias. Une minorité de 8.000 qui sacre les étoiles ; ils sont d'origine Aramienne.

Les Shabak comptent 12.000 âmes, au nord du pays, leur religion est un mélange d'Islamisme, de Christianisme et de Judaïsme.

Nous savons maintenant de quels éléments se compose la nation irakienne. Comme tout pays, l'Irak a des minorités avec certaines langues et plusieurs religions. De cette étude que nous avons fait plus haut, nous pouvons dire que l'Irak est un pays arabe, parce que les Arabes composent la majorité écrasante, 79 %, que la religion la plus répandue en Irak est l'Islamisme, 96 %, que la langue parlée par la majorité est la langue arabe. Si nous voulons donc étudier la constitution irakienne dans son cadre vivant, nous l'étudierons dans le cadre arabe musulman sans oublier les minorités, notamment la kurde et la turque.

LE PROGRES ET LES EVOLUTIONS INTERNES

Pour savoir le progrès remarquable marqué par ce pays, l'Irak, depuis la naissance de son royaume jusqu'à l'indépendance, il faut faire allusion au spécial rapport « Spécial rapport by his majesty's gouvernement in the united Kingdom of great britain and northern Ireland to the council of the league of nations on the progress of Iraq during the period 1920-1931 » présenté par la Grande-Bretagne au Conseil de la S. D. N. sur la gestion 1920-1931 en Irak. Le rapport annuel indique l'évolution et les progrès de l'Irak. En 1929, l'Angleterre fit une déclaration qu'elle soutiendrait en 1932 la candidature

de l'Irak à la S. D. N. et la cessation du mandat ; et bien entendu si la candidature aboutissait, il faudrait que le gouvernement britannique assumât la responsabilité de l'administration du pays (1). Le gouvernement britannique, en admettant le principe de cette responsabilité, entra alors en pourparlers avec le gouvernement irakien pour transférer la responsabilité de ce dernier. L'Irak, entrevoyant dans ces pourparlers l'occasion de quelques mesures capables de porter atteinte à son prestige national, déclara que le fait de soutenir la candidature de l'Irak à la S. D. N. entraînerait de plein droit le renvoi immédiat de tous les fonctionnaires britanniques au service du gouvernement irakien ou limiter leur nombre, et leur rôle deviendrait purement consultatif. L'état irakien serait alors libre de réorganiser le pays selon ses aptitudes.

La Grande-Bretagne doit demeurer responsable de l'Irak jusqu'au jour où la S. D. N. décidera de mettre fin au mandat ; et il est de son droit de prendre des mesures pour assurer sa responsabilité ; elle déclara qu'elle désirait abandonner le plus vite possible l'administration du pays aux mains de l'Irak. Cet abandon lui-même était soumis à deux conditions (2) : 1° le nombre de fonctionnaires et conseillers britanniques ne doit pas être modifié de telle sorte que le gouvernement britannique ne soit plus suffisamment informé de l'administration du pays.

2° D'autre part, la diminution des fonctionnaires britanniques ne doit pas être telle que le gouvernement britannique ne puisse compter sur eux pour l'éducation politique du pays. Autrement dit, l'Angleterre consent à la diminution de ses fonctionnaires, mais d'une façon graduelle et non brusque (3), et le gouvernement accepte ces conditions. C'est donc le premier pas qui transfère

(1) Rapport 1930, p. 5.

(2) Voir rapport 1930, p. 6.

(3) Voir A. H. Gammal, *La fin des Mandats*, Paris 1932, p. 77.

de la responsabilité britannique à la responsabilité irakienne.

Après l'admission de l'Irak à la S. D. N., on trouve que le nombre de fonctionnaires britannique est limité, et leur rôle devient purement consultatif, après intransigeance du gouvernement, jugeant que la présence de ces fonctionnaires est inutile.

Le gouvernement irakien cherchait à améliorer ses relations avec les pays voisins, avec la Perse qui a reconnu l'Irak (1), il a envoyé des Consuls; en Turquie l'Irak est représenté à Angora depuis 1927; les Etats-Unis reconnaissent la déclaration de la S. D. N. de 1924, c'est-à-dire le régime auquel l'Irak est soumis, par une convention tripartite qui fut ratifiée au début de 1931, l'Irak, l'Angleterre et les Etats-Unis. Par cette reconnaissance des Etats-Unis, les citoyens de ce gouvernement jouiront de tous les droits dont jouissent les membres de la S. D. N., c'est-à-dire l'égalité économique.

L'Irak ne cessait pas de créer des bonnes relations avec les pays arabes proches, qui sont de la même race, qui ont les mêmes traditions et la même langue.

Nous allons suivre, par ce rapport de 1930, sommairement, l'évolution des questions les plus importantes dans le pays : le budget, l'organisation judiciaire et l'instruction.

Le budget. — En 1930, une dépréciation commerciale atteignait le pays, fut provoquée par la chute du prix des produits agricoles qui sont la plus grande partie des revenus du gouvernement; le budget alors était en déficit; parce que si les dattes et les céréales ne trouvaient pas de débouché, le commerce irakien s'en ressentirait.

Pour que le gouvernement irakien put se tirer de cette difficulté et donner une solution au problème, il fit appeler Sir Hilton Young, expert, qui étudia la question et présenta plusieurs rapports pour résoudre la

(1) Voir rapport 1930, p. 32.

difficulté ; ces rapports réduisent, d'une part, les traitements, et, d'autre part, le nombre des fonctionnaires ; les impôts furent augmentés en raison de leur production et le budget fut établi.

En 1928, malgré cette difficulté financière, l'Irak pensa à se créer une monnaie nationale en dehors de la « roupie » qui est une monnaie indienne ; en 1930, ce projet trouva son application ; l'Irak a donc eu une monnaie nationale, le Dinar, de la valeur d'une Livre Sterling.

L'émission des dinars ne pourra se faire sans l'existence de roupie ou de Sterling employées à l'achat de l'or nécessaire à la couverture des émissions (1).

L'organisation judiciaire. — Ce pays est divisé en six ressorts ayant comme chefs-lieux respectifs : Bagdad, Mossoul, Basra, Hilla, Bakubah et Kirhuk (2). Conformément au nouvel accord judiciaire, le contrôle de tous ces tribunaux est confié au Président de la première cour d'Appel ; chaque président est dans son ressort, responsable quant à l'inspection des tribunaux qui en dépendent.

Au commencement de 1930 (3), les juges anglais en Irak comprenaient : un conseiller, appelé à siéger à la cour de Cassation lorsque celle-ci s'occupait de choses intéressant les étrangers, le président de la cour de Cassation et trois juges de première instance. Après le nouvel accord judiciaire, le nombre de ces juges devait augmenter dans les proportions suivantes : sept juges de première instance, c'est-à-dire un président pour chacun des nouveaux ressorts, le rôle du septième se bornait à assister les conseillers (4).

L'Armée. — Le rapport de 1930 remarque que l'armée irakienne a réalisé d'énormes progrès, ce qui nous est principalement démontré par les opérations conduites

(1) A. H. Gammal, p. 82.

(2) Voir Rapport 1930, p. 94.

(3) Voir Rapport 1930, p. 95.

(4) A. H. Gammal, p. 83.

contre la rébellion du Sheik Mahmoud, le Kurde, au mois de septembre 1930. Nous voyons, en effet, que le nombre des officiers britanniques employés dans l'armée irakienne était de 46 en 1929, et qu'il est passé à 26 en 1930. Ces officiers n'ont plus qu'un rôle d'inspecteurs et de conseillers techniques. Après que l'Irak eût obtenu son indépendance, l'armée irakienne rentra dans une situation nouvelle, elle a fait son progrès quand l'idée du service militaire obligatoire s'est réalisée.

L'Irak, avec sa jeune activité, progressait toujours. Si nous analysons le budget de l'instruction par rapport aux années précédentes, nous trouvons une augmentation due à de notables agrandissements des écoles existantes, à la création de nouvelles écoles et collèges et à un développement de l'instruction ; de plus en plus l'Irak envoie en Europe et en Amérique des étudiants.

Nous avons ainsi achevé l'étude des institutions de l'Irak, tant au point de vue administratif que politique, nous allons étudier plus loin la Constitution irakienne, les caractères, les coutumes et les traditions sociales et psychologiques dans la société irakienne.

LA CONSTITUTION DANS LE TRAITE

DE 1922

Nous savons que les difficultés soulevées par les Etats-Unis et la réception hostile réservée au texte du mandat pour la Mésopotamie, qui était conféré à la Grande-Bretagne, le 27 avril 1920, sont à joindre aux motifs qui ont poussé le gouvernement britannique à rejeter le système mandataire tel quel pour l'Irak et à

le remplacer par un traité d'alliance, malgré l'opposition et le mécontentement général en Irak. Ce traité (comme nous l'avons vu plus haut) fut signé le 10 octobre 1922 par le haut Commissaire de Sa Majesté britannique en Irak (P. Z. Cox) et le premier ministre du gouvernement de l'Irak (Nagib-al-Achraf).

Dans ce traité, on signale que : « Sa Majesté le roi d'Irak s'engage à élaborer un statut organique qui sera présenté à l'Assemblée Constituante de l'Irak et à mettre en vigueur ledit statut qui ne contiendra rien de contraire aux dispositions du présent traité et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant le territoire. De sorte que ce statut organique garantira à toute personne, la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il stipulera qu'aucune inégalité de traitement ne doit être établie entre les habitants de l'Irak, du fait des différences de race, de religion ou de langue et qu'il ne doit être porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leurs propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter le gouvernement de l'Irak. Il prescrira la procédure constitutionnelle d'ordre soit législatif, soit exécutif, conformément à laquelle seront prises les décisions relatives à toutes les questions importantes, y compris les questions affectant la politique fiscale, financière et militaire (art. 3).

En comparant les phrases suivantes de ce traité :

« Sa Majesté britannique sera représentée en Irak par un haut Commissaire et Consul général secondé par le personnel nécessaire. » (art. 1)

« Sa Majesté le roi d'Irak s'engage, pendant la durée du présent traité, à ce qu'aucun fonctionnaire, officiellement nommé et appartenant à une nationalité autre que celle de l'Irak, ne soit désigné dans ce pays sans

l'assentiment de Sa Majesté britannique » (art. 2), et les autres articles de ce traité qui restreignent l'indépendance de l'Irak, avec l'art. 2 de la Constitution irakienne qui dit : « L'Irak est un état souverain, libre et indépendant. Ses droits souverains sont indivisibles et inaliénables ».

On trouve une contradiction bien claire malgré que ce traité et cette Constitution étaient ratifiés par la même assemblée et en même temps. Nous pouvons dire que le traité a créé une situation politique provisoire et dépend des progrès politiques que l'Irak va faire, tandis que la Constitution est un statut permanent qui désigne les organisations politiques du pays pour toujours ; l'Irak ne pouvait, alors, accepter une constitution qui restreint l'indépendance de son état. Malgré cette indépendance donnée par l'art. 2 de la Constitution, on trouve à l'article 106 : « La Chambre des Députés ne peut voter aucune résolution ni proposer aucun amendement à une loi en discussion sans le consentement préalable du roi, si cette résolution ou cet amendement implique la réduction ou l'annulation d'une dépense provenant de l'exécution de traités approuvés par le Parlement ou par l'Assemblée Constituante ». Cet article était créé spécialement par la situation politique de l'Irak et notamment à cause de ce traité de 1922.

Par l'article 2 du traité anglo-irakien de 1922 que nous avons vu et l'article 22 du pacte de la S. D. N. représentés par ce traité de 1922, on remarque que le régime démocratique en Irak était proposé par les autorités européennes : par la S. D. N. et l'Angleterre en qualité de mandataire. Mais ce régime démocratique, constitutionnel, ou plutôt ce régime mentionné par l'art. 2 de la Constitution irakienne qui prescrit que : « Son gouvernement est celui d'une monarchie héréditaire avec forme représentative » est-il un simple cadeau venant d'Europe ? En jetant un coup d'œil sur l'histoire la plus proche, on trouve que ce pays formait une portion de l'empire ottoman ; il était influencé sans doute par les

événements de 1908-1909 ou le comité « Union et Progrès » des jeunes Turcs libéraux obligea le Sultan à restaurer la constitution de 1876.

L'Irak jouissait de ce régime constitutionnel, il envoyait jusqu'en 1914 ses représentants à l'assemblée qui siégeait à Constantinople. Deuxièmement, une partie des officiers irakiens et des étudiants en Turquie étaient fortement influencés par ce régime. Les idées des alliés avaient aussi une grande influence parmi les irakiens qui ont fait la guerre de 1914 avec les alliés contre la Turquie (la révolution arabe pour l'indépendance) ; enfin les douze points de la déclaration de M. Wilson, président des Etats-Unis à l'issue de la guerre de 1914-18. Tout cela nous montre que le régime constitutionnel n'était pas étranger pour les Irakiens.

L'ELECTION DE L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

L'article 18 du traité anglo-irakine de 1922 dit : « Le présent traité entrera en vigueur dès qu'il aura été ratifié par les Hautes Parties Contractantes, après son acceptation par l'assemblée Constituante ». Le roi Fayçal publia, le 13 octobre 1922, la proclamation au peuple d'Irak :

« Je publie aujourd'hui à mon peuple bien-aimé, le texte du traité conclu entre moi et le gouvernement de Sa Majesté britannique. Rien ne reste que de faire les élections pour la convocation de l'Assemblée Représentative et la rédaction de la loi organique. Je fais appel à mon peuple pour appuyer mon gouvernement à exé-

(1) Voir C. A. Hooper, *The Constitutional law of Iraq*, art 106. — Voir H. Foster, *The Making of Modern Iraq*, chap. 9.

cuter ses lois. Je demande au peuple de choisir les représentants convenables qui seront vraiment des interprètes des vœux de la nation. »

L'Assemblée prochaine aura donc à régler trois grandes questions : 1° la ratification du traité d'alliance ; 2° la ratification de la constitution ; 3° L'approbation de la loi électorale nécessaire pour la constitution d'un parlement élu.

A peine le gouvernement avait-il publié la date du commencement de l'élection (24 septembre 1922) qu'une violente opposition à l'élection se manifestait un peu partout ; les chefs religieux, les politiciens et les leaders des partis étaient contre l'élection. Le gouvernement poursuivit une politique bien sévère : arrestations de personnalités, déportations et suppression provisoire des journaux ; sous cette pression, il a pu continuer l'élection.

L'Assemblée représentative était composée de cent membres élus à deux degrés ; elle fut ouverte par le roi Fayçal le 27 mars 1924 ; son président élu est M. Abdul Muhsin As-Saadun.

Au début de sa session, l'Assemblée représentative se heurte à une opposition violente à la ratification de ce traité qui ne représente que le régime mandataire et qui ne donne pas de satisfaction à ce peuple ambitieux qui demande l'indépendance complète. Le 20 avril 1924, un comité de l'Assemblée nommé pour rédiger un rapport au sujet de la ratification du traité, proposait plusieurs amendements au traité d'alliance et aux accords subsidiaires qui devaient être signés, et le 29 mai, une démonstration publique était tenue à Bagdad pour protester contre son acceptation sous n'importe quelle forme. Enfin, nous savons sous quelle menace le traité d'alliance fut accepté ; le 10 juin 1924, par 37 membres sur un nombre total de cent membres de l'Assemblée. Après la ratification du traité qui entraîna une discussion qui dura presque un mois et demi entre les membres du comité et les membres de l'Assemblée ; cette période

était pleine de menaces et de manifestations de la part du peuple ; l'Assemblée liquidait cette question épineuse ; la Constitution fut acceptée à l'unanimité le 10 juillet 1924 par l'Assemblée, avec de légères modifications, de même que la loi électorale qui fut également approuvée à l'unanimité le 2 août 1924. L'Assemblée fut dissoute le 3 août 1924. Le premier Parlement d'Irak après l'élection fut ouverte le 16 juillet 1925.

LE PROJET DE LA CONSTITUTION

DANS L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

Le gouvernement britannique avait préparé un projet de la loi organique qu'il trouvait bien convenable à l'état actuel de l'Irak ; le gouvernement irakien, en examinant ce projet, formait, pour l'examiner, un comité de quatre personnes dont deux irakiennes : Nagi Pacha Sivaydi, ministre de la justice, et Sason Hiskel, ministre des Finances, et deux conseillers britanniques : Davidson et Drawer. Mais ce comité ne trouvait pas que ce projet, préparé par le gouvernement britannique, convenait exactement à la situation actuelle de l'Irak ; il établit un nouveau projet constitué du même projet britannique avec certaines modifications sur lesquelles les deux membres irakiens n'étaient pas complètement d'accord avec les deux conseillers britanniques ; le nouveau projet fut envoyé au gouvernement britannique à Londres ; les experts qui examinaient ce projet ont amélioré le désaccord entre les deux partis en s'inspirant de plusieurs constitutions (Turques, Persanes, Egyptiennes, Belges) ils ont accepté, notamment, les observations des deux membres irakiens pour donner au pouvoir légis-

latif l'autorité sur le pouvoir exécutif. Le Ministère des Colonies a accepté cette modification, le projet fut rendu au gouvernement irakien qui y a ajouté ce qu'il était nécessaire au gouvernement pour être légitime, d'avoir la confiance du Parlement. Le 3 avril 1924, le projet fut présenté à l'Assemblée Constituante jointe à une lettre envoyée au Président de l'Assemblée par le Président du Conseil. Cette lettre est ainsi conçue :

« Je vous présente, sous ce pli, une copie du projet de la Constitution du royaume d'Irak, projet qui fut minutieusement préparé par le gouvernement irakien pour être cité devant la respectable Assemblée Constituante. A ce propos, j'ai l'honneur d'attirer votre attention sur l'importance de cette loi organique ; car une fois ratifiée par l'honorable Assemblée, elle sera présentée au Conseil de la S. D. N. ; l'acceptation de cette loi sera une des causes importantes de l'introduction de l'Irak dans la S. D. N. ; à cet effet, le gouvernement irakien s'est appliqué à faire ces articles d'une façon digne de plaire au monde civilisé et d'être acceptés par le Conseil de la S. D. N. »

3 avril 1924

Jafar al Askari
Président du Conseil.

Le 14 juin 1924, dans sa vingt-cinquième séance, l'Assemblée commença à élaborer le projet de la Constitution. La loi intérieure de l'assemblée Constituante détermine que l'Assemblée vote la Constitution par article séparément, et à la fin elle la vote totalement. Le comité de la Constitution, qui avait été formé par l'Assemblée le 10 avril 1924, présenta le projet de la Constitution avec de légères modifications. La discussion sur la Constitution dura du 14 juin au 10 juillet 1924 ; le projet de la Constitution fut accepté avec de légères modifications. Le gouvernement irakien envoya le texte de la constitution au gouvernement britannique pour le pré-

senter au Conseil de la S. D. N. Le Conseil de la S. D. N. accepte la Constitution sans aucune modification. Enfin, la Constitution fut publiée solennellement en Irak le 21 mars 1925.

LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTION

La Constitution Irakienne à la supériorité sur les lois ordinaires (art. 26-28); elle est, comme nous allons le voir plus loin, une Constitution rigide.

L'article « 118 » de cette Constitution détermine que: « Le Parlement peut, dans l'année qui suivra l'entrée en vigueur de la présente loi organique, modifier le détail de ses clauses secondaires ou les compléter afin de rendre effectives leurs stipulations, à condition que ces mesures soient adoptées par la majorité de deux tiers des voix de chacune des deux Assemblées ». Malgré que cet article ne soit pas clair, puisqu'il est bien difficile de distinguer quelquefois les clauses secondaires des principales, un projet de loi modifiant certains articles était le 29 juillet 1925, adopté par la majorité des deux tiers des voix de chacune des deux Assemblées.

D'ailleurs l'article « 119 » interdit, à l'exception du cas prévu dans l'article « 118 », aucune modification quelle qu'elle soit pendant une période de cinq ans suivant l'entrée en vigueur de cette Constitution et voici le texte :

« A l'exception du cas prévu dans le précédent article, aucune modification quelle qu'elle soit, ne pourra être apportée à la loi organique pendant une période de cinq ans suivant son entrée en vigueur, ni après cette période, si ce n'est de la façon suivante : chaque loi mo-

difiant la loi organique devra être adoptée à la Chambre des Députés et au Sénat par les deux tiers des membres de chaque Assemblée.

Après l'adoption, le projet de loi sera suspendu jusqu'à l'élection d'une nouvelle Chambre des Députés, à laquelle il sera de nouveau soumis ainsi qu'au Sénat. Si le projet de loi est de nouveau adopté par les deux tiers des membres de chaque Assemblée, il sera soumis à l'approbation du roi pour être promulgué. »

De cet article on comprend que ces législateurs voulaient donner à la Constitution une durée d'application pour savoir si cette loi organique est applicable dans son cadre vivant, et quelle mesure serait prise pour la modifier au cas échéant.

PREMIERE PARTIE

LA FORME DE L'ETAT IRAKIEN ET LES DROITS DU PEUPLE DANS LA CONSTITUTION IRAKIENNE DE 1925.

CHAPITRE I. — LA FORME DE L'ETAT IRAKIEN.

CHAPITRE II. — L'EGALITÉ DEVANT LA LOI ET SES
CONSÉQUENCES.

CHAPITRE III. — LES LIBERTÉS INDIVIDUELLES RECONNUES
PAR LA CONSTITUTION.

CHAPITRE PREMIER

LA FORME DE L'ETAT IRAKIEN

La Constitution irakienne de 1925 détermine la forme de l'Etat dans son deuxième article : « L'Irak est un Etat souverain, libre et indépendant. Ses droits souverains sont indivisibles et inaltérables. Son gouvernement est celui d'une monarchie héréditaire avec forme représentative ».

Nous avons vu plus haut, en parlant de l'histoire du gouvernement provisoire de 1920 que le roi Fayçal, qui était détrôné en Syrie par l'armée française, devenait le meilleur candidat pour le trône de l'Irak. Il était, aussi, le candidat officiel de la part du gouvernement britannique. Le roi Fayçal est descendant des Hachimites, une des plus célèbres familles d'Arabie, très populaire. En outre, il avait une grande popularité, car c'était lui qui commandait la révolution Arabe contre les Turcs, en 1916, sous le nom de son père Hussein, le Shérif de la Mecque ; cette popularité jointe à l'honneur de sa famille politique et religieuse, lui a donné de nombreux partisans, notamment en Irak. Le 11 juillet 1921 le Conseil des Ministres du gouvernement provisoire acceptait à l'unanimité l'Emir Fayçal comme roi sur le trône de l'Irak. D'ailleurs, le peuple irakien voulait émettre son avis sur cette élection. A ce moment là, il y avait plusieurs catégories d'opinions : royalistes, partisans de

Fayçal, et d'autres personnalités : républicaines, partisans à la Turquie, etc..., mais la majorité écrasante était à côté de Fayçal. Le roi Fayçal était élu par 95 % du peuple irakien; il est ainsi devenu le premier roi de l'Etat irakien. Dans l'Assemblée Constituyente, aucun parti politique n'a été contre cet article 2 de la Constitution ou plutôt contre la forme monarchique.

Par la forme représentative, nous comprenons une organisation politique où le pouvoir législatif ne se trouve pas entre les mains d'un seul homme, où d'un seul groupe d'hommes, mais où il est partagé entre deux facteurs étatiques indépendants l'un de l'autre et rendant les lois d'un commun accord. La Constitution octroyée par le roi, limite les pouvoirs du monarque par l'institution d'une représentation nationale désignée par le peuple dans sa plus grande partie.

La constitution caractérise la monarchie comme héréditaire. C'est la dynastie de Fayçal qui règne en Irak. L'article 19 de la Constitution prescrit que : « La souveraineté du royaume de l'Irak appartient à la nation et que la charge en est confiée par la nation au roi Fayçal ibn Hussein, après lui à ses héritiers ». Si le roi laisse après lui plusieurs enfants, lequel sera choisi comme héritier du trône ? C'est l'article 20 qui résoudra ce problème : « L'héritier présomptif est l'ainé des descendants mâles du roi en ligne directe et conformément à la loi spéciale de succession ».

L'article 19 nous dit que la souveraineté du royaume de l'Irak est confiée par la nation au roi Fayçal, donc nous trouvons qu'il y a, ici, deux partis dont l'un est la nation, et l'autre le roi ; la souveraineté du royaume qui appartient au premier parti lui est confiée, mais elle n'est pas donnée au deuxième parti qui est le roi. Le roi est donc gardien de cette souveraineté, mais il n'en est pas le propriétaire.

SEPARATION DES POUVOIRS

La Constitution irakienne ne reconnaît pas explicitement les trois pouvoirs, mais elle les distingue par la manière dont elle traite la question des pouvoirs de l'Etat.

Dans son troisième chapitre intitulé « Le pouvoir législatif », la Constitution a éclairé ce pouvoir, en le distinguant des autres, par l'article 28, qui prescrit que : « Le pouvoir législatif appartient au Parlement en même temps qu'au roi. Le Parlement se compose du Sénat et de la Chambre des Députés et il y a, conformément au terme de la présente loi organique, le pouvoir de faire, de modifier et de rapporter les lois ».

Nous trouvons aussi que la Constitution consacre son cinquième titre intitulé : « Le pouvoir judiciaire » pour détailler les organes de ce pouvoir. L'article 71 prescrit que « Tous les tribunaux seront libres de toute influence ».

Quant au pouvoir exécutif, la Constitution n'a pas consacré un titre particulier, comme elle l'a fait pour les deux autres, par exemple « Le pouvoir exécutif » ; mais elle se contentait de diviser ce pouvoir exécutif en deux titres, notamment l'un « La Couronne et les droits de la Couronne » (titre 2), et l'autre, « Les Ministres ». Le pouvoir exécutif appartient au roi qui l'exerce avec ses Ministres responsables.

Les auteurs ne sont pas d'accord sur la question de la séparation des pouvoirs.

Il y a deux opinions différentes : l'une prétend qu'il y a deux pouvoirs dans l'Etat, à savoir : un pouvoir qui fait les lois, c'est le pouvoir législatif, et un pouvoir qui les applique, c'est le pouvoir exécutif. D'après cette opinion, le pouvoir judiciaire n'est pas un pouvoir distinct ; il est simplement une branche du pouvoir exécutif.

La deuxième opinion distingue dans l'Etat trois pouvoirs : le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Le pouvoir judiciaire, d'après cette opinion, est distinct des pouvoirs exécutif et législatif.

La Constitution irakienne penche vers la seconde opinion qui distingue dans l'Etat, trois pouvoirs.

Nous trouvons immédiatement qu'une dérogation à ce principe de la séparation des trois pouvoirs, existe en Irak, c'est l'existence de deux ordres de juridiction : à savoir : juridiction administrative, comme nous allons voir plus loin, « La loi administrative des tribus » et juridiction ordinaire.

Si on voulait respecter intégralement ce principe de la séparation des trois pouvoirs, il faudrait logiquement attribuer à la compétence des tribunaux judiciaires tous les litiges de quelque nature qu'ils soient, et reconnaître au pouvoir judiciaire la plénitude de l'exercice de ses attributions naturelles.

Mais malgré cette dérogation, nous pouvons affirmer que le principe de la séparation des trois pouvoirs est admis par la Constitution irakienne.

LA LANGUE OFFICIELLE DE L'ETAT

L'article 17 de la Constitution irakienne dit que « La langue officielle est l'arabe, sauf exception pouvant être prévue par une loi particulière ». Cette disposition constitutionnelle est bien nécessaire pour faciliter la marche des organes de l'Etat. Nous savons qu'il y a, en Irak, plus d'une dizaine de langues différentes. Ce sont les langues des minorités minimes devant la majorité écrasante Arabe (79 %). Nous avouons que cette disposition constitutionnelle est une dérogation du principe de l'égalité, et que ce service public est tenu d'accepter cette demande, mais sans être obligé de répondre dans une

lité devant la loi ; chacune de ces minorités trouve une difficulté ou une absurdité de parler l'Arabe dans le tribunal ou devant les bureaux administratifs ou devant les autres organes gouvernementaux. Dans la Chambre des Députés, dans le Sénat on parle Arabe malgré l'existence de députés non Arabes et qui ne comprennent pas la langue arabe. C'est une règle suivie par tous les Etats que d'adopter la langue de la majorité.

Il y a une minorité importante, c'est la minorité Kurde qui comprend, en Irak, un demi million environ d'habitants ; cette minorité jouissait de plusieurs privilèges, devant les lois à employer dans certains cas, la langue Kurde, comme une langue officielle. En ce qui concerne l'enseignement dans les écoles privées et des minorités en langue particulière de cette minorité, mais dans les classes supérieures ou dans les facultés, il est donné en langue arabe. Ajoutons que le texte Constitutionnel ne laisse aucun doute sur le droit des particuliers de s'adresser à n'importe quel service de l'Etat en dialecte non autre langue que l'Arabe. Disons encore qu'en Irak, il y a deux façons de dater les dossiers et les lettres officielles, etc..., l'une est la date islamique, Hijri, qui commence de l'évacuation du prophète Mohamed, de la Mecque à Medina, la seconde c'est celle employée en Europe, qui commence de la naissance de Jésus-Christ ; la date Hijri est devenue presque particulière pour les musulmans.

Il serait préférable d'avoir une seule date. Pour le moment, il est opportun de laisser les deux dates en position égale, et employées toutes les deux en même temps dans les services publics, pour ne pas blesser l'amour-propre de la majorité écrasante musulmane. En vérité la date Européenne est la plus efficace et employée par tous, tandis que la seconde n'est qu'un symbole arabe et islamique.

REMARQUES

L'article 13 de la Constitution garantit, comme nous allons le voir plus loin, la liberté de religion et de conscience pour tous les irakiens. Mais le premier alinéa de

cet article 13 nous oblige à critiquer sa composition ; « L'islamisme est la religion officielle de l'Etat, et l'accomplissement des rites des diverses sectes islamiques qui existent en Irak, doit être respecté et ne peut subir aucune entrave : la liberté absolue des croyances est assurée à tous les habitants du pays ainsi que la liberté de pratiquer les cultes conformément à leurs coutumes, etc... » Il est bien entendu que l'Etat n'est pas une seule personne qui peut choisir une religion, l'Etat irakien se compose malgré la majorité musulmane écrasante, de plusieurs communautés et certaines races qui pratiquent plusieurs religions différentes : islamisme, christianisme, judaïsme, yazidit, subbah, etc... Toutes ces religions ont la liberté absolue de pratiquer leurs cérémonies dans les limites de la loi. Donc, nous pouvons dire que la Constitution irakienne a accepté que l'Etat prenne les fêtes, vacances et cérémonies de la religion musulmane comme fêtes et vacances officielles. Le vendredi, on cesse le travail de l'Etat, comme le dimanche en Europe ; les bureaux officiels sont fermés durant les deux fêtes musulmanes, etc... La loi donne droit aux autres communautés d'établir leurs fêtes conformément à leurs coutumes.

L'alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui prescrit que « L'islamisme est la religion officielle de l'Etat » ne signifie donc pas qu'il y a une restriction de la liberté d'autres religions.

La Constitution a donné ce privilège à la religion musulmane, parce que les musulmans forment une majorité écrasante dans la société irakienne. Cet alinéa doit être mieux composé pour donner le sens voulu.

L'article 3 de la Constitution indique que la capitale de cet Etat neuf est Bagdad : « Bagdad est considéré comme la capitale de l'Irak. Si la nécessité s'en imposait, la capitale pourrait être, au terme d'une loi spéciale, transférée en une autre ville ». Sans doute, la ville de Bagdad est la plus importante de l'Irak, et elle se trouve au milieu du pays ; elle avait sa valeur historique, car elle était la capitale du plus grand empire arabe ; c'est

l'empire Abbassid. En certains cas la capitale de l'Irak peut être une autre ville.

Quant au drapeau de l'Etat, nous mettons, ici, l'article 4 de la Constitution, qui s'occupe de le décrire : « Le drapeau de l'Irak a la forme et les dimensions qui suivent :

« Sa longueur est double de sa largeur. Il est divisé horizontalement en trois bandes parallèles d'égale grandeur ; la bande supérieure est noire, la suivante blanche et la dernière verte. Le drapeau est orné, le long de la hampe, d'un cône rouge, tronqué, dont la plus grande base est égale à la largeur du drapeau, la plus petite base est égale à la largeur de la bande blanche et la hauteur est égale au quart de la longueur du drapeau. Au milieu du cône sont tracées verticalement, deux étoiles blanches à sept pointes, disposées perpendiculairement, soit parallèlement à la hampe. La répartition des drapeaux, des armes et des décorations de l'Etat est fixée par une loi particulière. »

CHAPITRE DEUXIEME

LES DROITS DU PEUPLE

La Constitution de 1925 consacre quatorze articles aux « droits du peuple » (art. 5-18). Cette partie est intitulée dans la Constitution par les mots « les droits du peuple », mais le mot « les devoirs » n'existe pas ; et si nous lisons les articles contenus dans cette partie, nous constaterons qu'il ne parlent que des droits du peuple, sauf l'article II qui désigne l'égalité devant l'impôt, tandis que nous trouvons plusieurs Constitutions qui n'oublient pas de mentionner les devoirs du peuple à côté des droits (la Constitution yougoslave du 3 septembre 1931). Les droits du peuple, nous les trouvons dans presque toutes les Constitutions modernes, suivant le modèle élaboré par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de la révolution française de 1789.

La Constitution irakienne tient de plusieurs Constitutions modernes, et notamment de la Constitution ottomane influencée elle-même par la Constitution française.

L'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI ET SES CONSÉQUENCES.

L'égalité, en fait, n'existe pas et n'existera jamais car la nature même, a fait les hommes inégaux au point de vue intellectuel, physique et moral ; c'est une théorie si évidente qu'on ne saurait sérieusement la contester. La Constitution irakienne proclame le principe de l'égalité. Nous allons étudier, dans ce qui va suivre, les dispositions constitutionnelles où le principe égalitaire trouve son application.

SECTION I.

L'Égalité en général.

L'égalité devant la loi signifie, que toutes les classes sociales, religieuses et les races sont égales, aussi bien dans le domaine du droit public que dans celui du droit privé. L'article 6 de la Constitution détermine que « les droits de tous les Irakiens sont les mêmes devant la loi », aucune différence devant la loi entre fonctionnaires, paysans, commerçants, industriels, ouvriers, professions libérales. Le terme de l'article même affirme que « quelles que soient leur race, leur religion et leur langue ». Ce n'était pas vain de mettre cette phrase dans cet article, puisqu'en Irak, comme nous avons vu plus haut, il y a plusieurs langues, plusieurs religions et races. Cette égalité devant la loi entraîne l'égalité devant les autorités qui sont appelées à appliquer la loi : les autorités judiciaires et administratives. Comme nous allons le voir, sont tenues par conséquent de traiter de la même façon les citoyens appartenant à des classes sociales ou des religions, ou des races différentes, sans se préoccuper des personnes. Il y a tout de même certaines dérogations

à ce principe : nous mettons par exemple, l'article 17, « la langue officielle est l'arabe, sauf exception pouvant être prévue par une loi particulière ». Nous savons qu'en Irak, il y a plusieurs langues autre que l'arabe. Mais, l'Assemblée Constituante avait l'excuse, afin de faciliter les démarches des organisations de l'Etat, de ne pas considérer toutes ces langues, comme langue officielle dans les bureaux de l'Etat, malgré que l'égalité demande que tous les citoyens soient égaux. Une deuxième dérogation : en lisant la première phrase de l'article 13 « L'islamisme est la religion officielle d'Etat », on trouve que l'Assemblée Constituante a dérogé le principe égalitaire, mais en lisant le terme de cet article, on trouve que l'Assemblée ne voulait pas donner les privilèges à la religion des musulmans, mais, puisque les musulmans composent la majorité écrasante de la nation irakienne, l'Etat donc, doit suivre les règles de l'Islamisme en vue des vacances et fêtes, etc....

L'article « 5 » détermine que « La nationalité est fixée, acquise et perdue conformément au terme d'une loi particulière » ; par cet article on comprend qu'il n'y a qu'une seule nationalité dans le royaume d'Irak, c'est la nationalité irakienne; tous les citoyens ayant cette nationalité sont égaux devant la loi; donc la Constitution irakienne ne reconnaît ni la noblesse, ni les titres, ni les autres privilèges de naissance. Une seule différence d'égalité : le citoyen naturalisé après la guerre de 1914, et le citoyen original ; le premier peut perdre sa nationalité en portant atteinte à la sécurité nationale (décret-loi du 15 août 1933), alors que le deuxième ne peut pas la perdre.

SECTION II

L'égalité devant les charges du Gouvernement

Une application du principe égalitaire se trouve dans l'article 18 au terme duquel : « Les droits et les devoirs

des Irakiens sont égaux. A eux seuls sont confiés, sans distinction entre les individus et conformément à leurs aptitudes et à leurs compétences, les charges du gouvernement. Aucune personne ne pouvant justifier de sa qualité d'Irakien ne pourra assumer une charge de l'Etat, sauf dans les circonstances exceptionnelles qui seront déterminées par une loi particulière, et excepté dans le cas où des étrangers y seraient autorisés aux termes d'accords et de traités ». Toutes les fonctions, dans toutes les branches de l'administration de l'Etat, sont également accessibles à tous les ressortissants, sous les conditions légales. Cette admissibilité de tous les ressortissants aux emplois publics n'est, en effet, qu'une conséquence de l'égalité de tous devant la loi.

La loi de l'emploi civil n° 64, novembre 1939, détermine par l'article 4 que : « Ne peut être employé du gouvernement que celui qui est Irakien ou qui est naturalisé depuis cinq ans. Le gouvernement peut employer celui qui est d'une famille habitant l'Irak avant la guerre de 1914, par un accord particulier ».

Pour l'admissibilité des femmes aux emplois publics, on ne peut pas donner une réponse décisive, car la loi sur les fonctionnaires n'est pas suffisamment claire à ce sujet. C'est la vie pratique qui réglera cette question. En fait, la femme ne peut être acceptée en Irak que pour quelques fonctions de l'Etat. C'est tout de même une dérogation au principe égalitaire.

D'autre part, de l'article 18 de la Constitution, il résulte que les étrangers ne peuvent pas exercer des fonctions publiques. Quant aux citoyens naturalisés, la loi de l'emploi civil de 1939 a accepté que le citoyen qui est naturalisé depuis cinq ans, soit égal avec les Irakiens d'origine, on trouve qu'il y a ici une dérogation au principe égalitaire, car une personne naturalisée devient tout de suite Irakienne, elle a donc, selon la règle générale, l'égalité comme citoyen et elle a le droit d'exercer une fonction publique le lendemain de sa naturalisation, mais, pour éviter les inconvénients de l'acceptation de

cette idée, beaucoup d'Etats, comme l'Irak, ont institué un laps de temps entre la naturalisation et l'acceptation d'exercer des fonctions publiques.

Selon l'article 18 de la Constitution, les Irakiens sont égaux devant les charges du gouvernement, mais les degrés sont différents et cette différence est fixée par la loi de l'emploi civil de 1939 selon les diplômes des fonctionnaires.

SECTION III

L'égalité devant l'impôt

Du principe de l'égalité devant la loi, découle celui de l'égalité devant l'impôt, car, aux termes de l'article 18 « Les droits et les devoirs des Irakiens sont égaux » ; le paiement de l'impôt est le devoir de chaque citoyen sans exception. Chaque Constitution institue le paiement de l'impôt obligatoire.

L'article 92 détermine que « aucun impôt non prévu par une loi ne peut être perçu. L'impôt est appliqué à toutes les classes de la société ». La Constitution ajoute, par l'article 91, que « tout impôt ne peut être perçu qu'en vertu d'une loi approuvée par le roi et consentie par le Parlement ; étant entendu que cet article ne s'applique pas aux revenus que les administrations de l'Etat peuvent tirer des services publics ni de l'exploitation des propriétés du gouvernement ». Pour affirmer le texte de cet article, nous trouvons l'article 118 du Code Pénal en Irak qui punit le percepteur entre trois et sept ans de prison avec amende s'il reçoit plus d'impôts que ceux prévus par la loi.

L'article 92 de la Constitution nous montre que l'impôt frappe tous les citoyens de n'importe quelle classe, religion et race, sans aucune exception. « Les impôts seront perçus dans toutes les classes et dans toutes les communautés qu'ils frappent, sans distinction. Personne n'en

sera exempté, si ce n'est en conformité avec la loi ». Par ces articles, nous trouvons que la Constitution irakienne s'est rapprochée le plus possible du principe égalitaire au point de vue égalitaire.

SECTION IV

L'égalité devant la Justice

Le principe d'égalité se traduit aussi devant la justice. Ici, les relations juridiques des individus sont régies par un seul droit, sans distinction de naissance, religion ou classe. Une application du principe égalitaire se trouve dans l'article 9 aux termes desquels « Le recours en justice est accordé à tous; personne ne peut être déféré à un tribunal autre que le tribunal compétent, excepté quand la dérogation est conforme à la loi ».

Le sens de la deuxième phrase de cet article est vague. Un membre de l'Assemblée Constitutante a demandé une explication là-dessus; la réponse lui fut donnée par un membre du comité constitutionnel. En cas de faillite, par exemple, un commerçant ne pourrait-il pas avoir, provisoirement, le droit de recours en justice ?

Malgré que ce principe égalitaire est affirmé par l'article 9 de la Constitution, il y a tout de même, en fait, certaines dérogations à ce principe; c'est le cas, par exemple, de la capacité juridique restreinte des femmes. La Constitution elle-même a commis une dérogation violant nettement le principe égalitaire devant la justice, c'est les affaires de famille et de succession jugées par tribunaux religieux ; chaque communauté a un tribunal particulier, pour juger les affaires familiales de cette communauté. La Constitution proclame que les tribunaux religieux comprennent : a) les tribunaux musulmans ; b) les conseils spirituels communautaires (arti-

cle 75). Les tribunaux musulmans auront compétence exclusive pour les affaires concernant le statut personnel des musulmans et en matières connexes de l'administration de leur Wakoufs (art. 76). La juridiction des tribunaux musulmans est exercée conformément aux principes de la loi Shéria telle qu'elle est fixée dans les diverses doctrines des sectes de l'Islam, et conformément à une loi particulière. Le Kadhi doit appartenir à la secte de la majorité de la population du siège de son tribunal, étant entendu que dans les villes de Bagdad et de Bassorah il doit y avoir, en même temps, un Kadhi Sunni et un Kadhi Jaffari (art. 77). Les conseils spirituels communautaires comprendront les conseils spirituels des communautés israélites et des communautés chrétiennes, tels qu'ils auront été constitués et investis du pouvoir judiciaire en vertu de lois particulières (art. 78). Les conseils spirituels communautaires seront compétents : a) en matière de mariage, dotation, divorce, séparation de biens entre époux, attestation de testament autre que ceux légalisés devant notaires publics autant que leur juridiction concerne des membres de leurs communautés, et qu'elle ne tombe pas sous la compétence des tribunaux civils ; b) en tout autre matière de statut individuel concernant les membres des communautés et si les deux parties sont d'accord (art. 79). La procédure qui doit être suivie et les droits qui peuvent être perçus par les conseils spirituels communautaires seront fixés par une loi spéciale. Une loi particulière réglera également l'héritage, la liberté testamentaire et toutes les matières de statut individuel placées hors de la compétence desdits conseils (art. 80). Cette disposition violant nettement le principe égalitaire, avait pour cause des raisons d'opportunité religieuse et politique.

La dernière dérogation que nous remarquons, à ce principe égalitaire en justice, c'est l'existence de la loi de l'organisation des tribus qui désigne la consultation. L'arbitrage entre les bédouins des tribus et qui remplace le code pénal devant les criminels.

Qu'est-ce que la loi sur l'organisation des tribus ? En Irak, il y a des citoyens bédouins qui forment certaines tribus, ces tribus vivent dans des tentes sur les rivages de l'Euphrate ou dans le désert ; ces nomades cherchent toujours les eaux et les pâturages pour leurs animaux. Ces tribus nomades ignorantes restent toujours loin des villes, loin de la civilisation, malgré les efforts donnés par les gouvernements irakiens. Il est donc bien difficile de traiter ces bédouins qui ont des coutumes et des traditions spéciales comme les autres citoyens civilisés au point de vue de l'administration et de la justice. En 1918, l'autorité militaire britannique, en Irak, a organisé cette loi de l'organisation et l'a appliquée le 27 juillet 1918. En mai 1936, une lettre publiée par le ministère de l'Intérieur modifia quelques articles de cette organisation. Cette loi traite les adversaires bédouins selon leurs coutumes ; elle met aux yeux du tribunal de la justice un conseil composé des plus vieux des tribus, quelques experts des coutumes bédouines et des administrateurs. Cette loi comprend : la méthode de porter plainte, les châtiments, les crimes, les garanties contre les désordres, les dossiers, les degrés du jugement du conseil, la capacité des préfet et du ministre de l'Intérieur, etc...

Bien que cette loi déroge du principe égalitaire devant la justice, nous trouvons qu'elle est nécessaire au point de vue administratif et politique tant que le nomadisme existera en Irak.

CONCLUSION

Nous avons vu, dans ce chapitre, que la Constitution irakienne cherche à se rapprocher de l'égalité des démocraties modernes ; malgré ce progrès, elle se heurte aux quelques dérogations que nous avons déjà vues plus

haut, qui sont peu ou très importantes ; n'oublions pas que l'Irak est un pays neuf, il a besoin d'un temps assez long pour surmonter ces obstacles religieux, administratifs ou politiques ; ces obstacles se trouvent dans plusieurs pays plus anciens que l'Irak, en Europe même.

Nous savons donc que l'assertion de cette disposition violant nettement le principe égalitaire, avait pour causes des raisons d'opportunité politique et sociale.

CHAPITRE TROISIEME

LES LIBERTES INDIVIDUELLES RECONNUES PAR LA CONSTITUTION

SECTION I

La liberté individuelle physique

L'article 7 de la Constitution contient les principes régissant la liberté individuelle. « La liberté individuelle de tous les habitants d el'Irak est protégée contre toute agression ou toute entrave ». Le deuxième alinéa de cet article fixe les conditions dans lesquelles un sujet peut être privé de la liberté : « personne ne peut être arrêté, détenu, puni, contraint à un changement de résidence, soumis à des devoirs ou obligé à servir dans l'armée, si ces obligations ou ces entraves ne sont pas conformes à la loi ». Nous trouvons ici que la Constitution garantit la liberté physique envers le pouvoir exécutif. Cette clause qui contient une des principales conditions de la liberté individuelle, vis-à-vis du pouvoir exécutif. Mais la Constitution n'a pas garanti la liberté individuelle vis-à-vis du pouvoir législatif, elle a laissé le législateur tout puissant en disant : « Si ces obligations ou ces entra-

ves ne sont pas conformes à la loi », elle autorise le législateur à limiter cette liberté. Le législateur pourrait donc voter des lois qui limiteraient la liberté de l'individu d'une façon exagérée. Il serait nécessaire de trouver un moyen capable d'empêcher le législateur de dépasser les limites. Le code pénal irakien punit toute personne incompétente qui arrête ou en emprisonne une autre ; le châtiment est l'emprisonnement d'une durée de cinq ans (art. 244 du code pénal). En tous cas, la Constitution ne contient aucune disposition qui, fixant les conditions de l'arrestation, protégerait la liberté physique des particuliers et limiterait en même temps le pouvoir absolu du législateur en cette matière. Elle laisse au législateur le soin d'en déterminer les conditions dans lesquelles on peut, pour ces motifs, être privé de liberté. Le danger de cet absolutisme donné au législateur existe dans le pays où l'élection n'est pas tout à fait libre, où l'Assemblée devient un instrument gouvernemental.

La Constitution garantit la liberté individuelle par l'article 7 d'un danger plus sérieux, la torture, l'exil des citoyens de l'Irak hors des frontières du royaume. « La torture et l'exil des citoyens de l'Irak hors des frontières du royaume de l'Irak sont formellement interdits. » Le pouvoir exécutif ne peut pas exiler de citoyens en dehors de l'Irak, mais il peut l'exiler dans les frontières du royaume ; donc, l'exil existe, mais de cette façon, il est nécessaire pour la sécurité du pays.

L'alinéa 2 de l'article 7 : « Personne ne peut être arrêté, détenu, puni », signifie, tacitement, qu'un citoyen ne peut être traduit que devant un tribunal dont l'existence et la compétence ont été déterminées antérieurement au fait reproché à ce citoyen, ou, autrement dit, on ne doit pas craindre qu'il soit créé une juridiction spéciale dont la compétence se limiterait à une affaire particulière. C'est un règle générale qui protège l'individu contre l'arbitraire en cette matière. La torture et l'exil existaient dans la Constitution turque, sur laquelle la Constitution irakienne a pris plusieurs règles ; le pou-

voir exécutif turc exilait les criminels de leur pays, dans d'autres pays dominés par le gouvernement turc. La Constituante a voulu interdire formellement l'exil en dehors du royaume de l'Irak. Ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir législatif ne peuvent donc pas exiler un citoyen d'origine, ni le torturer. Nous disons « un citoyen d'origine » parce que nous savons que l'article 5 détermine que « la nationalité en Irak est fixée, acquise et perdue conformément au terme d'une loi particulière ». Cet article nous montre que la nationalité irakienne, comme celle d'autres pays, peut être acquise par un étranger et peut être perdue. Le décret-loi n° 62, qui paraissait le 15 août 1933, permettait au conseil des Ministres de retirer la nationalité acquise, après la guerre de 1914, à un étranger qui n'est pas d'une famille habitant l'Irak avant cette guerre, si cet étranger menace la sécurité nationale (art. 1 du décret-loi). Le Ministre de l'Intérieur peut exiler, ou plutôt chasser cet étranger dangereux, qui perd la nationalité irakienne (art. 11 du décret-loi) ; donc, par ce moyen immédiat, le citoyen naturalisé après la guerre de 1914, peut être exilé hors de l'Irak après avoir perdu sa nationalité. De ce fait, par ce décret-loi, le gouvernement irakien retirait la nationalité de plusieurs personnes qui menaçaient la sécurité nationale dont le plus connu fut Mar Shamoun, chef des terroristes assyriens en Irak en 1933.

A

La Constitution a voulu garantir la liberté individuelle de voyager sans que l'individu puisse être gêné par qui que ce soit. L'article 7 prescrit que « La liberté individuelle de tous les habitants de l'Irak est protégée contre toute agression ou toute entrave, personne ne peut être arrêté, etc... ». Cette facilité d'aller et de venir est nécessaire pour chaque individu irakien qui est obligé très souvent de quitter le lieu où il se trouve et de se rendre dans un autre pour satisfaire à ses besoins ; sans

cette facilité, la liberté individuelle n'existerait pas. Evidemment, cette liberté d'aller et de venir ne peut pas être absolue, l'intérêt de la société s'y oppose et l'article 7 de la Constitution détermine cette liberté entre les cadres de la loi ; donc, la Constitution a laissé les mains libres au législateur qui pourrait abuser de ce large pouvoir étant donné qu'il n'est soumis à aucun contrôle ; ce législateur peut voter une loi qui limiterait d'une manière exagérée cette liberté d'aller et de venir.

B

Un autre genre de liberté individuelle, c'est l'inviolabilité du domicile, qui est une conséquence logique de la liberté individuelle. Cette inviolabilité signifie que nul ne peut pénétrer dans la demeure d'un particulier sans son consentement. La Constitution a garanti l'inviolabilité du domicile en mettant une exception à cette règle ; cette exception serait, sans doute, édictée pour le maintien de l'ordre public et ne pourrait avoir lieu qu'en vertu de la loi et sous les formes prescrites par la loi. C'est l'article 8 qui pose cette règle : « Les maisons d'habitation sont à l'abri de toute agression ; il est interdit d'y pénétrer ou d'y opérer des perquisitions, sauf dans les circonstances et suivant les méthodes prescrites par la loi ». La Constitution laisse, comme nous le voyons, toute la liberté d'action au législateur.

Le principe de l'inviolabilité du domicile doit supporter un grand nombre d'exceptions. Il serait plus satisfaisant pour la liberté individuelle que la Constitution impose des principes généraux concernant la violation du domicile du citoyen, principes que le législateur devrait respecter en votant les lois qui déterminent l'inviolabilité des maisons d'habitation.

C

La liberté individuelle implique aussi l'inviolabilité du secret des lettres, des communications télégraphiques et téléphoniques. C'est une disposition constitutionnelle qui nous paraît, elle aussi, une garantie de la liberté individuelle. Dans les rapports, surtout économiques, l'individu peut avoir intérêt à ce que le secret de ses communications soit gardé.

La Constitution a précisé cette importance ; elle garantit, dans son article 15, l'inviolabilité du secret des lettres, des communications télégraphiques et téléphoniques : « Les messages postaux, télégraphiques et téléphoniques sont secrets ; ils sont à l'abri de toute surveillance et de toute détention, sauf dans les circonstances et dans les formes prévues par la loi ». Le mot « les messages postaux » désigne tous les objets enveloppés mis à la poste et ayant payé une taxe. Ceux qui violeraient le secret des messages postaux ou les retarderaient exprès seront punis suivant la loi, sauf dans les circonstances suivantes : les cas d'instruction criminelle, de mobilisation ou de guerre. La Constitution autorise le législateur à édicter des peines applicables à ceux qui violeront ce secret. La forme de la violabilité du secret des messages postaux prévue par la loi, ou par les circonstances, peut être publiée pour le peuple et quelquefois, en cas d'instruction criminelle, peut être secret. Enfin, c'est une question bien délicate, notamment dans le pays où il n'y a pas d'opinion générale qui peut empêcher les abus des préposés de l'administration de violer la forme prévue par la loi.

Le code pénal en Irak inflige une amende en dédommagement à toute personne qui fait retarder, abîmer ou influencer, par sa négligence, le fonctionnement téléphonique ou télégraphique. Si cette personne fait abîmer ou retarder ce fonctionnement par mauvaise volonté, elle

paiera une amende ou sera emprisonnée pendant trois ans maximum (v. art. 179-180 du Code Pénal).

D

Le droit de propriété

Une autre disposition constitutionnelle qui nous paraît, elle aussi, une garantie de la liberté individuelle, c'est le droit de propriété.

La Constitution irakienne a garanti la liberté du droit de la propriété par l'article 10 dont le texte est le suivant : « Le droit de propriété doit être respecté ; il ne peut y avoir de prêt forcé ni de confiscation de biens, meubles ou immeubles (interdite par la loi) en dehors des cas prévus par la loi. Le travail forcé et la confiscation totale de la propriété immobilière sont formellement interdits. L'expropriation ne peut être pratiquée que pour des raisons d'utilité publique dans des cas définis par la loi et à condition qu'une compensation équitable soit versée au propriétaire ».

Les droits garantis par cet article sont :

1° *Le droit de propriété*. — C'est un droit respecté par toutes les Constitutions démocratiques ou plutôt c'est une des bases la plus importante du régime démocratique. Par comparaison avec la Constitution de la république soviétique (1) nous trouvons que l'article 3 de cette constitution ne garantit jamais ce droit de propriété, selon cet article ; la terre est une propriété commune, partagée gratuitement entre les ouvriers ; tous les ouvriers sont égaux pour profiter de la terre. Les forêts, la richesse des mines, les eaux, les établissements de culture, etc... sont des propriétés communes pour le peuple. Le travail est obligatoire pour tous.

(1) Voir C. A. Hooper, *The constitutional law of Iraq*, p. 45. Bagdad 1928.

La Constitution irakienne a laissé les mains libres au législateur pour délimiter la liberté du droit de propriété. Le code pénal précise par le chapitre 32 le châ-timent à ceux qui volent la richesse d'autrui. Le droit de l'invention est garanti par la loi, ainsi que la falsi-fication des marques commerciales est punie (voir arti-cle 294 du Code Pénal).

2° *La garantie du prêt forcé.* — Le prêt forcé est une sorte d'impôt sur les capitaux. Pour cela, la Consti-tution interdit toute autorité de demander aux citoyens un prêt forcé, sans une forme prévue par la loi, cela n'arrive qu'en cas de crise financière à cause d'une guerre ou d'événements imprévus, etc... Le législateur est libre de considérer les cas où le prêt forcé sera formé par la loi et appliqué.

3° La garantie de la confiscation des biens meubles ou immeubles.

4° *Le travail forcé est interdit formellement.* — L'ar-ticle 119 du Code Pénal interdit, sous le châ-timent, le travail forcé.

5° La confiscation totale de la propriété immobilière est absolument interdite.

6° L'expropriation ne peut être pratiquée que pour des raisons d'utilité publique dans des cas définis par la loi et à condition qu'une compensation équitable soit versée au propriétaire.

La liberté individuelle (physique) est garantie par la Constitution irakienne d'une façon moderne et dém-o-cratique complète. Mais nous trouvons que cette Cons-titution a donné l'autorité absolue au législateur irakien qui est, comme nous allons le voir, la Chambre des Dépu-tés et le Sénat. Il fallait que la Constitution restreigne le plus possible cette autorité donnée au législateur pour éviter tout abus possible.

SECTION II

La liberté d'opinion en général*La liberté de la presse*

Liberté d'opinion comprend la liberté de chaque personne de penser et de croire intérieurement tout ce qu'il veut, d'une part, et la possibilité de manifester et de publier extérieurement ses opinions sans autres restrictions que celles qui sont dictées pour maintenir l'ordre public. Quant à la première liberté « intérieure » d'opinion, elle est facile à obtenir ; c'est pour cela, quand on parle de la liberté d'opinion, on vise la liberté d'opinion extérieure.

La Constitution irakienne a garanti cette liberté aux termes de la loi. Le premier alinéa de l'article 12 de la Constitution nous donne la garantie de la liberté extérieure de l'opinion en général, dont voici le texte : « Tous les Irakiens sont libres d'exprimer et de publier leurs opinions ; ils ont le droit de se réunir, de former des associations et d'en être membres, conformément aux termes de la loi ».

La liberté de l'opinion en général se manifeste sous des formes différentes : la liberté de la presse, la liberté religieuse, la liberté de réunion, la liberté de pétition et la liberté de l'enseignement.

La liberté de la presse est la conséquence de la liberté d'opinion ; elle est destinée à compléter la liberté individuelle ; elle doit permettre à chacun d'exprimer librement son opinion par des écrits imprimés de toutes sortes. La Constitution irakienne ne contient pas une disposition particulière relative à la liberté de la presse ; mais cette liberté est sous-entendue, sans doute, dans la liberté d'opinion proclamée par le premier alinéa de l'article 12 de la Constitution qui n'édicte aucune prescription plus détaillée concernant cette liberté de l'opinion et laisse

au législateur le soin de la compléter sans se soucier de lui tracer la voie à suivre. Le législateur en devient le maître absolu. La loi en vigueur actuellement sur la presse, est celle du 15 juillet 1933, appliquée le 21 octobre 1933, dont l'article 12 détermine que « Le Ministre de l'Intérieur a le droit d'avertir le Directeur responsable de chaque imprimé, si cet imprimé publie :

1° Ce qui menace la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat.

2° Ce qui met la haine entre les individus ou les classes du peuple d'une façon qui menace la sécurité de l'Etat.

3° Ce qui influence sur les relations entre l'Irak et les autres pays.

4° Ce qui contrarie les mœurs et les coutumes générales.

5° Ce qui contrarie la vérité pour soulever l'opinion générale.

Nous ajoutons ici quelques paragraphes de l'article 13 de la loi même :

« d) Si l'imprimé publie ce qui est dangereux contre la sécurité générale ou contre l'existence de l'Etat, le conseil des Ministres aura le droit, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, d'arrêter cet imprimé pour une durée d'un an au maximum.

« h) Le Ministre de l'Intérieur a le droit de supprimer le permis de tout imprimé littéraire ou scientifique si cet imprimé dépasse les limites. »

Nous avons dit que l'article 12 de la Constitution a laissé au législateur l'autorité absolue de limiter la liberté de la presse, mais l'article 12 et l'article 13 de la loi des imprimés nous montrent que le législateur a donné une grande autorité, presque absolue, au pouvoir exécutif sans aucune restriction concernant cette autorité. C'est le Conseil des Ministres qui arrête ou avertit l'imprimé, et c'est lui ou le Ministre de l'Intérieur qui prescrit le degré du danger publié contre la sécurité générale ou contre l'existence de l'Etat. Nous allons voir

plus loin les défauts de cette législation et les intérêts dans un pays neuf comme l'Irak, qui a un niveau intellectuel insuffisant pour obtenir la liberté complète de la presse. La liberté de la presse se trouve, comme nous l'avons vu, restreinte d'une manière trop excessive.

L'article 89 de l'annexe du Code Pénal 1938 détermine que « toute personne qui publie une des doctrines communistes ou anarchistes ou tout ce qui est contre le régime actuel garanti par la Constitution, doit être emprisonné pour une durée de sept ans maximum ou payer une amende ». La presse est susceptible de commettre des abus nombreux, c'est une chose indiscutable, mais ce ne devrait pas être une raison suffisante pour justifier les restrictions excessives de cette liberté et moins encore sa suppression ; mais au contraire, considérer la presse comme une nécessité sociale qui doit être respectée et ne doit pas être considérée comme un privilège individuel pouvant être supprimé. Evidemment, la liberté de la presse ne peut pas être une liberté absolue, car aucune institution ne jouit d'une liberté absolue dans la communauté humaine. Puisque la liberté de l'opinion et de la discussion sur les questions politiques, sociales, culturelles et économiques, que renferme cette liberté de presse, est indispensable au progrès social, au perfectionnement et au développement des qualités de l'individu, il ne faut pas laisser cette liberté soumise à l'autorité du pouvoir exécutif et aux abus du Ministre de l'Intérieur. Il est évident que l'individu a le droit d'exprimer librement son opinion, mais il faut aussi que l'Etat veille à la sauvegarde du pays, sans toutefois restreindre la liberté au-delà de certaines limites.

SECTION III

La liberté de conscience et de religion

La liberté de conscience est le droit pour tous les citoyens de ne pas être contraints à professer une reli-

gion en laquelle ils ne croient pas, ni à participer aux actes extérieurs par lesquels elle se manifeste. La liberté du culte est le droit de pratiquer les actes et cérémonies par lesquels se traduit, à l'extérieur, une religion déterminée (1).

La Constitution irakienne garantit, dans son article 13, la liberté de conscience et de religion à la fois. L'article 13 de la Constitution contient les deux libertés dans un seul alinéa considérant que leurs domaines se touchent et se confondent dont voilà le texte : « L'islamisme est la religion officielle d'Etat et l'accomplissement des rites des diverses sectes islamiques qui existent en Irak doit être respecté et ne peut subir aucune entrave ; la liberté absolue des croyances est assurée à tous les habitants du pays ainsi que la liberté de pratiquer les cultes conformément à leurs coutumes, sauf dans le cas où ces pratiques seraient nuisibles à l'ordre et à la sécurité publique ou contraire à la morale ».

D'après cet article de la Constitution, ce principe de la liberté de croyance souffre des exceptions, par exemple, à l'occasion des fêtes et des quelques cérémonies qui sont, selon l'alinéa I de l'article 13 : la grande fête, la petite fête, Moharrame et Ramadan, etc..., certaines personnes, telles que les représentants de l'autorité publique ne pourraient refuser d'assister à ces cérémonies en invoquant le principe de la liberté de conscience. On peut dire que le fait qu'un représentant assiste à de telles cérémonies officielles doit être considéré, non comme un acte religieux de sa part, mais comme l'accomplissement d'une obligation de sa fonction. Une autre exception, c'est que les mineurs n'ont pas la liberté de choisir la religion qui leur plaît.

La conséquence qui découle de la liberté de conscience consiste en ce que le fait de pratiquer une religion ou de n'en pratiquer aucune ne saurait justifier aucune différence légale entre les particuliers.

(1) M. A. Esmein, ouvrage cité, tome 1, p. 584.

La Constitution a garanti la liberté de conscience d'une façon absolue, en laissant les citoyens libres de pratiquer les cultes conformément à leurs coutumes, dans les termes de la loi. Cette disposition constitutionnelle est une conséquence logique du principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

Le droit étant le même pour tous les citoyens sans égard de confession, les obligations et les charges doivent être également les mêmes pour tous sans distinction de confession. En Irak, il y a une religion, les Yazidisme, qui exclue les lettrés et par conséquent elle interdit le service militaire où l'enseignement est obligatoire. Il y a aussi quelques cérémonies religieuses qui sont nuisibles à l'ordre. Pour éviter les fausses interprétations en cette matière, la Constitution ajoute, dans l'article 13, que « ...sauf dans le cas où ces pratiques seraient nuisibles à l'ordre et à la sécurité publiques ou contraires à la morale », donc la jouissance des droits civils et politiques n'étant pas subordonnée à l'exercice d'une religion ; la religion ne peut servir de prétexte non plus pour se dérober aux obligations et aux devoirs vis-à-vis de l'Etat. Le dernier alinéa de l'article 13 confirme l'article 6 qui détermine que : « Les droits de tous les Irakiens sont les mêmes devant la loi, quelles que soient leur race, leur religion et leur langue », et l'article 18 qui prescrit que « Les droits et les devoirs des Irakiens sont égaux ».

La Constitution irakienne proclame le principe de l'égalité des religions, c'est-à-dire celles qui étaient reconnues légalement avant l'octroi de la Constitution et celles qui pourraient être créées en Irak, postérieurement, dans les limites de l'ordre et qui ne soient pas contre la sécurité publique et la morale, sont égales devant la loi. Nous répétons ici que l'alinéa 1 de l'article 13 « L'Islamisme est la religion d'Etat », ne signifie pas que l'Islamisme est une religion favorisée ; mais l'Islamisme est une religion comme les autres religions, elle est pratiquée librement comme les autres ; d'ailleurs, la Cons-

titution accepte que les cérémonies officielles de l'Etat et les fêtes soient ressemblantes à celles de l'islamisme, parce que les musulmans forment la majorité écrasante de la société irakienne. Cet alinéa ne forme pas une dérogation au principe égalitaire devant la loi.

Une autre conséquence qui découle de la liberté de conscience et de religion, c'est le principe de l'autonomie des associations culturelles. Ce principe permet à ces associations de s'organiser hiérarchiquement et de régler leurs affaires intérieures sur la base d'un corps autonome, d'où il résulte qu'elles pourront établir des statuts et des règlements en vue d'assurer le fonctionnement de la communauté.

Cette autonomie doit être ou peut être soumise au contrôle de l'Etat ; ce contrôle de l'Etat est exercé sur la légalité des statuts et règlements de ces associations, sans s'immiscer dans leurs affaires intérieures. En Irak, comme nous le savons, il y a plusieurs religions, communautés et sectes ; mais aucune religion ou communauté ne pourrait réclamer, en vertu de la Constitution, un secours matériel de l'Etat. L'Etat peut aider facultativement une communauté, mais cela ne dépend que du législateur qui peut aussi la supprimer par une simple omission dans le budget.

L'autonomie des associations culturelles n'est pas, en fait, aussi large. La Constitution apporte quelques restrictions dont voici le texte : « Sauf dans le cas où ces pratiques seraient nuisibles à l'ordre et à la sécurité publics ». Donc, nul ne doit exercer une campagne politique quelconque, soit dans les temples, soit à l'occasion des réunions et manifestations religieuses.

La liberté religieuse, et surtout le principe de l'autonomie des associations culturelles, donne le droit aux autorités spirituelles d'une religion de pouvoir s'entretenir librement avec leur chef religieux suprême, sans contrôle de la part de l'Etat, à condition qu'il ne s'agisse de rien d'autre que l'exercice d'une activité nécessaire au bon fonctionnement religieux. Il y a, en Irak, des

religions admises dont les chefs religieux suprêmes se trouvent hors des frontières : la religion catholique, par exemple. La Constitution irakienne, en se basant sur le principe de l'autonomie des associations culturelles, donne la liberté aux autorités spirituelles de ces religions, d'entretenir des relations avec leurs chefs résidant à l'étranger. Si la Constitution reconnaît tacitement la liberté de ces relations, cela ne signifie pas que le législateur ne pourra pas remettre ces entretiens au contrôle de l'Etat, en cas de danger. Mais, en fait, dès que la Constitution a reconnu la liberté d'organisation des associations culturelles, en les considérant comme des corps autonomes, il aurait été contraire à ce principe de soumettre au contrôle de l'Etat les relations des autorités spirituelles d'une religion reconnue avec leur chef religieux suprême résidant à l'étranger. Nous trouvons que ce contrôle n'a, pratiquement, aucune valeur malgré que l'intérêt de l'Etat peut exiger quelquefois de contrôler les messages adressés par les autorités spirituelles à leur chef respectif à l'étranger ; mais, si ces autorités spirituelles ont un acte confidentiel à adresser à leur chef à l'étranger, elles auront la possibilité de se passer de l'intermédiaire des autorités temporaires, en employant des voies détournées.

La liberté de conscience et de religion implique la liberté de changer de religion en Irak, mais, pour changer de religion, on doit avertir le « Moukhtar du Mahalla ou son village », le commissaire du quartier et du village, en présentant une déclaration certifiée par l'autorité religieuse de la religion abandonnée et par celle de la religion choisie ; le Moukhtar doit en informer le bureau d'instruction, dans les sept jours qui suivent ce changement (art. 13 de la loi de la régularisation statique). Le Code pénal en Irak garantit cette liberté religieuse : celui qui fait du tort ou qui méprise une cérémonie d'une religion reconnue, peut être puni d'un emprisonnement allant jusqu'à deux ans ou d'une amende d'un montant illimité. Celui qui trouble l'ordre

d'une cérémonie religieuse qui la menace ou incendie un bâtiment religieux, etc... peut être puni d'un emprisonnement allant jusqu'à un an ou d'une amende ou de tous les deux (art. 210-211 du Code pénal).

SECTION IV

La liberté de réunion et la liberté d'association

La Constitution irakienne a garanti la liberté de réunion et d'association aux termes de l'article 12 : « Tous les Irakiens sont libres d'exprimer et de publier leurs opinions ; ils ont le droit de se réunir, de former des associations et d'en être membres, conformément aux termes de la loi ». La Constitution se trouve, ici, assez laconique dans ces dispositions ; l'alinéa 2 de l'article 12 se borne à formuler tout simplement que les Irakiens ont le droit de se réunir, de s'associer et se concerter dans les limites de la loi. Pourtant, ce droit de se réunir et de s'associer est si précieux pour l'individu. Nous avouons que la Constitution doit être aussi brève que possible pour permettre au législateur de suivre la marche de l'évolution sociale, autrement, des désaccords inévitables se produiront. Le législateur doit avoir un large champ d'action en vue de limiter cette liberté délicate d'association et de réunion ; mais, une liberté absolue, donnée au législateur, à limiter ces deux libertés du citoyen pourrait, dans certains cas, présenter un danger. Nous savons que l'Irak est un pays réorganisé il y a peu de temps ; il s'y trouve plusieurs religions, communautés et races qui forment des minorités différentes ; dans ce cas, le législateur doit avoir un large champ d'action pour pouvoir voter une loi appropriée ; ajoutons que, dans certains cas, la Constitution ne peut pas renfermer des prescriptions détaillées sur l'organisation des libertés. Néanmoins, le législateur, ayant les mains

libres, pourrait apporter des mesures effectives peu conciliables avec les principes de ces deux libertés. L'absolutisme du législateur, concernant ces deux libertés, fait souvent un absolutisme du pouvoir exécutif devant ces précieuses libertés du citoyen, notamment dans le pays où l'élection du pouvoir législatif n'est pas complètement libre. Pratiquement, l'Irak a trouvé, dans son histoire politique moderne, plusieurs crises de la liberté d'association et de réunion. Nous ne voulons pas, ici, rentrer dans le sujet que : les Irakiens doivent-ils avoir une liberté complète de réunion et d'association, ou une liberté restreinte ? Nous laissons cette question à la conclusion, mais au point de vue démocratique, il serait préférable que la Constitution trace, d'une manière générale, les limites du champ d'action du législateur.

Ce sont les dispositions Constitutionnelles qui doivent régir la liberté de réunion, d'une part, et la liberté d'association, d'autre part. Nous traiterons d'abord de la liberté de réunion, ensuite, nous passerons à celle d'association.

La liberté de réunion, au point de vue juridique, est une conséquence de la liberté individuelle. La Constitution proclame simplement la liberté de réunion dans les limites de la loi ; elle rend le législateur, comme nous avons déjà dit, tout puissant en la matière. La loi actuelle sur les réunions est une loi turque publiée en 1908, elle reste applicable jusqu'à l'heure actuelle. Elle distingue les réunions armées et les réunions non armées. Celui qui a l'intention de tenir une réunion non armée est obligé à une déclaration à l'autorité administrative compétente, au moins 48 heures avant le jour de la réunion, ainsi que de soumettre son ordre du jour ; cette déclaration doit être soussignée par deux personnes ayant des droits politiques et civils complets ; une de ces deux personnes doit habiter dans le local où la réunion aura lieu, la réunion doit être dirigée par trois personnes responsables ; un représentant de l'autorité administrative peut assister à cette réunion pour la supprimer en cas

de danger. Quant à la réunion armée, elle est interdite absolument dans les endroits publics. L'autorité administrative peut interdire la réunion, si elle trouve qu'elle est contraire à l'ordre public et aux intérêts essentiels de l'Etat, ou contraire aux lois. La déclaration préalable est une mesure restrictive de la liberté de réunion ; bien qu'elle soit susceptible d'être la cause d'abus de la part des organes de la force publique, elle peut se justifier cependant dans une certaine mesure par la nécessité du maintien de l'ordre public. Les objets des réunions publiques peuvent être les plus divers, et n'importe qui peut assister à ces réunions. Ces raisons justifient l'obligation de la déclaration préalable. Cette déclaration que nous trouvons absolument inconciliable avec le principe de la liberté de réunion. Nous avons déjà dit que la liberté d'opinion est une conséquence de la liberté individuelle, et, en réalité, la liberté de réunion est une des manifestations de la liberté d'opinion que la Constitution irakienne a garantie : la déclaration préalable de réunion paraît exactement comme la censure sur la publication d'opinion.

La Constitution irakienne a donné la liberté de réunion aux citoyens irakiens sans distinguer entre la réunion armée et celle non armée, mais c'est la loi actuelle qui interdit absolument la réunion armée. Il serait sans doute, extrêmement dangereux d'autoriser les citoyens à venir en armes à ces réunions.

Quant à la liberté d'association, la Constitution n'est pas moins laconique que pour celle des réunions. Proclamant simplement la liberté d'association dans les limites de la loi, elle rend le législateur le maître absolu en la matière. Il est à craindre qu'à un moment donné, le législateur ne viole le principe même de la liberté d'association scellé par la Constitution, d'autant plus qu'en Irak il n'existe aucun organe destiné à contrôler la constitutionnalité des lois. En effet, les tribunaux irakiens n'ont pas le droit de juger de la constitutionnalité des

lois; les juges sont obligés d'appliquer la loi telle quelle, même s'ils la savent contraire à la Constitution. Dans ce cas, il est dangereux de laisser le législateur maître absolu de limiter cette liberté d'association, car, facilement le pouvoir exécutif, ou plutôt l'autorité administrative pourra violer cette liberté, chère à l'individu.

Nous mentionnons ici quelques articles de la loi du 2 juillet 1922 sur les associations actuellement en vigueur pour montrer que le législateur a laissé les mains libres au pouvoir exécutif devant la liberté d'association.

Celui qui a l'intention d'organiser une association doit faire une déclaration au Ministre de l'intérieur; cette déclaration doit contenir : les noms des organisateurs, le titre de l'association, les buts suivis de cette association, le siège, les noms des membres du comité dirigeant de cette association et un exemplaire des statuts doit y être ajouté (art. 6 de la loi). Le Ministre de l'intérieur peut, dans un délai de quinze jours, accepter ou défendre la création de l'association, il peut modifier la déclaration. Dans le cas d'interdiction, ou de ne pas donner l'avis dans les quinze jours, l'intéressé peut demander au Conseil des ministres, de réviser la déclaration et les causes de l'interdiction; le Conseil décidera définitivement (art. 7 de la loi).

Le Ministre de l'intérieur a le droit de contrôler toutes les affaires de l'association; il peut suspendre l'association quand il la juge contraire à la loi ou dangereuse pour la sécurité publique; dans ce cas, le Conseil des ministres décidera sur la suppression définitive (art. 10 de la loi).

L'Assemblée Constituante a voté l'article 12 de la Constitution unanimement et sans aucune discussion ; cela signifie que l'Assemblée respectait cette liberté de réunion et d'association; mais elle a laissé les mains libres au législateur pour limiter cette liberté d'association ; le législateur transmet son autorité au pouvoir exécutif. Pratiquement, l'Irak a souffert, plusieurs fois,

des crises politiques intérieures qui violaient le principe de la liberté d'association (1).

Cette disposition constitutionnelle porte, en effet, une grave atteinte au principe de la liberté d'association et ne peut s'expliquer que par la nécessité de renforcer l'unité nationale, et d'éviter toute action particulariste.

SECTION V

La liberté d'enseignement

L'article 16 de la Constitution irakienne garantit la liberté d'enseignement dans les limites de la loi ; il proclame que « Les diverses communautés ont le droit d'établir et de conserver leurs écoles pour assurer l'instruction de leurs membres dans leur propre langue, pourvu qu'elles se soumettent aux règlements généraux imposés par la loi ». Cet article autorise la création des écoles privées concernant les différentes communautés existant en Irak : la communauté chrétienne et ses différentes sectes, catholique, protestante, orthodoxe, etc..., la communauté juive et les autres communautés mentionnées plus haut. Avant la guerre ces communautés avaient l'autorisation du gouvernement turc de créer des écoles privées. La Constitution irakienne, par son article 16, a donné la liberté aux communautés, non seulement de créer des écoles, mais elle leur a donné la liberté d'enseigner à leurs enfants, les coutumes et les traditions religieuses dans leur propre langue, mais dans les limites de la loi.

L'article 17 de la Constitution, qui proclame que « La langue officielle est l'arabe, sauf exception pouvant être prévue par une loi particulière », ne déroge pas le prin-

(1) Voir A. Hassani, L'histoire des Ministères Irakiens.

cipe de la liberté d'enseignement ni le principe d'égalité devant la loi, nous en avons déjà donné les motifs.

Cet article 16 autorisant la création des écoles privées dans les limites de la loi, donne au législateur l'autorité absolue de déterminer les conditions dans lesquelles les différentes écoles privées peuvent être autorisées à coexister à côté des écoles de l'Etat, donc, le principe posé tacitement, est celui des écoles d'Etat et que l'autorisation de création d'écoles privées est une exception à ce principe.

Le principe qui fait relever l'enseignement de l'Etat ne saurait être justifié, au point de vue du principe de la liberté d'enseignement, mais il pourrait s'expliquer par la nécessité de renforcer l'unité nationale, en effet, faire relever l'enseignement de l'Etat est un moyen des plus propres à favoriser et à fortifier l'unité nationale et à effacer les influences étrangères. D'autres inconvénients découlent de la liberté absolue d'enseignement, c'est que les écoles privées des communautés ne sont, très souvent, que des écoles primaires, et les élèves désireux de pousser plus loin leurs études rencontrent beaucoup de difficultés dans les écoles d'Etat, du fait qu'ils sont obligés d'apprendre une autre langue. En Irak, il y a plusieurs écoles privées des communautés, mais ces écoles suivent le même programme que celles de l'Etat, sauf le cours religieux ou de langue privée. Bien que les écoles privées puissent présenter quelquefois des inconvénients, on ne saurait méconnaître l'importance de l'initiative privée concernant l'éducation. Les avantages qui en résultent sont doubles : l'existence des écoles privées diminue les dépenses de l'Etat, ensuite, c'est ainsi que se trouve réalisée la condition principale pour qu'il y ait concurrence entre l'action de l'Etat et l'initiative privée dans ce domaine. Malgré ces avantages considérés par plusieurs législateurs, nous trouvons qu'il est bien nécessaire de restreindre le plus possible la liberté d'enseignement, notamment dans les nouveaux Etats, comme l'Irak, où on trouve une quantité de minorités avec différentes langues.

L'Etat peut ordonner la fermeture d'une école privée si elle ne sert pas l'idée de l'unité nationale. Car la Constitution autorise la création d'école privée mais: « ...pourvu qu'elle se soumette aux règlements généraux imposés par la loi ». La loi doit donc exiger que toutes les écoles donnent l'éducation morale et développe la conscience civique dans un esprit d'unité nationale et de tolérance religieuse. D'autre part, malgré que l'Etat ait besoin de bons citoyens et, pour cela, il est obligé d'assurer des conditions favorables au développement et au perfectionnement moral, intellectuel et physique de l'individu. Nous trouvons, en Irak, que l'enseignement primaire n'est pas obligatoire. La Constitution a négligé cette idée très nécessaire pour le pays, elle a laissé la liberté absolue pour les parents, d'envoyer leurs enfants aux écoles ou de les garder pour travailler. Sans doute, beaucoup de familles ne peuvent envoyer leurs enfants à l'école, à cause de leur situation matérielle, mais l'intérêt personnel ne doit pas être un obstacle devant l'intérêt général, et il serait moins difficile pour ces familles, si le gouvernement facilitait les conditions d'entrée dans les écoles primaires en supprimant les frais d'inscription, les taxes scolaires ou autres. Si la Constitution avait proclamé l'enseignement obligatoire et avait pris des mesures pour le faciliter, elle n'aurait pas dérogé à la liberté d'enseignement.

De la liberté d'enseignement il faudrait déduire comme une conséquence logique, la liberté de la science et de l'art, et de cette dernière on peut déduire comme conséquence, aussi, la liberté de l'enseignement universitaire. Pour que l'enseignement universitaire soit vraiment libre, il faut que les professeurs puissent puiser librement ce qu'ils estiment vrai dans la science et dans l'art. Cette liberté des professeurs doit être complète sauf dans le cas où la science et l'art sont contre les principes et les religions reconnues par la Constitution, ou contre l'intérêt général. Ces inconvénients peuvent être moins dangereux dans l'enseignement universitaire que dans l'en-

seignement secondaire; cette liberté des professeurs n'existe pas ; les professeurs sont tenus d'enseigner suivant les programmes établis d'avance. En Irak, malgré que l'enseignement ait fait, dans ces dernières années, des progrès remarquables, nous estimons qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.

SECTION VI

Le droit de pétition

Le droit de pétition est une forme de la liberté individuelle : l'individu en adressant une pétition à une autorité exerce, en effet, par là, sa liberté d'opinion. La Constitution accorde aux citoyens, le droit de pétition dans les termes suivants : « Tous les irakiens ont le droit d'adresser au roi, au parlement ou aux pouvoirs publics, des plaintes ou pétitions, concernant les questions publiques ou privées, dans la forme prescrite par la loi ». Dans tous les cas où les individus se sentent atteints par des actes arbitraires de la part des organes publics, ils peuvent user de ce droit en réclamant, selon la nature de l'acte, soit le retrait de cet acte, soit sa modification. La pétition peut être signée d'une ou de plusieurs personnes ainsi que, sans doute, de toute personne morale. Selon l'article 14 de la Constitution, les pétitions peuvent être adressées au roi même, au parlement ou aux pouvoirs publics. Quel sera le sort d'une pétition portée devant une autorité ? L'autorité ne doit pas refuser la pétition, sauf au cas où elle n'est pas régulière quant à la forme, car dans le cas contraire, ce moyen juridique perdrait tout son sens. Les règles suivies, en Irak, actuellement sont les suivantes : le roi transmet toutes les pétitions adressées à lui aux bureaux compétents. Les pétitions adressées au parlement seront examinées par un comité parle-

mentaire particulier (1). Les art. 31-32 de l'organisation intérieure de la Chambre des Députés, proclament, qu'on peut adresser les pétitions à la Chambre si l'autorité compétente ne réalise pas la justice prescrite par les lois ; les pétitions doivent être signées par le porteur ou son mandataire et doivent contenir tous les renseignements nécessaires. Les pétitions seront présentées au président de la Chambre qui, à son tour, les transmet au comité parlementaire des pétitions. Les pétitions adressées à ce comité parlementaire se divisent en deux catégories : l'une doit être adressée au ministère compétent pour les renseignements, l'autre doit être adressée, avec le détail, devant le conseil de la Chambre. La pétition doit avoir une réponse dans les 15 jours maximum (art. 31). Le comité parlementaire doit organiser, chaque mois, une liste des pétitions adressées à lui ; un député a le droit de demander à discuter sur n'importe quelle pétition et demander des renseignements sur ce sujet au Ministre (art. 32), quelques justes que soient ces observations au point de vue juridique. Il n'en va pas ainsi dans la pratique, où le sort de la plupart des pétitions adressées à la Chambre, est de tomber, tôt ou tard, dans l'oubli. Quant aux pétitions adressées aux pouvoirs publics comme les conseils municipaux, elle doivent être transmises aux bureaux compétents ou, si les conseils sont compétents, ils les examinent directement pour juger.

La valeur de ce droit de pétition ne présente pas une grande importance. C'est, en effet, un moyen juridique qui, par suite du développement d'autres moyens juridiques plus efficaces, est en train de perdre, de plus en plus, son importance.

Ce droit de pétition adressée au roi était bien connu dans les pays arabes, depuis l'époque de l'islam, notamment celui de porter plainte contre le pouvoir exécutif. La Constitution reconnaît aux particuliers, le droit de

(1) Voir C. A. Hooper, *The Constitutional law of Iraq*, p. 53.

poursuivre devant les tribunaux ordinaires l'organe de l'Etat et l'Etat lui-même. L'Etat et ses fonctionnaires sont responsables pour les préjudices causés au particulier, par l'exercice illégal ou irrégulier de leurs fonctions. Ce moyen juridique, en Irak, fait, de l'utilité de la pétition, une chose secondaire. Dans tous les cas où les individus se sentent atteints par des actes arbitraires de la part des organes publics, ils peuvent user de ce droit, proclamé par la Constitution, en réclamant, selon la nature de l'acte, soit le retrait de cet acte, soit sa modification.

DEUXIEME PARTIE

LE POUVOIR LEGISLATIF

CHAPITRE I. — LES ATTRIBUTIONS LÉGISLATIVES DU ROI.

CHAPITRE II. — LA REPRÉSENTATION NATIONALE.

CHAPITRE III. — LES ATTRIBUTIONS DES CHAMBRES.

LE POUVOIR LEGISLATIF

L'article 28 de la Constitution irakienne prescrit que « Le pouvoir législatif appartient au Parlement en même temps qu'au roi. Le Parlement se compose du Sénat, de la Chambre des Députés, et il a, conformément aux termes de la présente loi organique, le pouvoir de faire, de modifier et de rapporter les lois ».

Le pouvoir législatif est donc exercé, en Irak, conjointement par le roi et la représentation nationale. La représentation nationale est composée du Sénat et de la Chambre des Députés. Nous consacrons notre premier chapitre aux attributions législatives du roi ; dans le second et le troisième, nous étudierons la représentation nationale.

CHAPITRE PREMIER

LES ATTRIBUTIONS LEGISLATIVES

DU ROI ET DU CABINET.

Les attributions du roi, déterminées dans la Constitution irakienne, peuvent être divisées en deux : les attributions exécutives, que nous allons étudier dans la partie suivante, et les attributions législatives. Ce sont le droit de sanction et de promulgation des lois, et le droit, en dehors des sessions parlementaires et dans un cas urgent, de prendre, avec le concours du cabinet, des décrets ordonnant l'exécution des mesures nécessaires. De tels décrets ont force de loi s'ils ne sont pas contraires aux stipulations de la loi organique.

D'autre part, le roi participe indirectement à l'exercice du pouvoir législatif puisqu'il intervient dans la formation et le fonctionnement des Chambres législatives. Il rend le décret relatif aux élections, convoque la représentation nationale, ouvre et clôt les sessions de la représentation nationale et peut dissoudre le Parlement. Ces actes constituent des attributions législatives du roi, étant donné que ces actes sont en rapport avec le fonctionnement du corps législatif. Nous examinerons ces préro-

gatives du roi lorsque nous traiterons de la représentation nationale.

a) Le droit de sanction et de promulgation des lois est conféré au roi par l'article 26 alinéa *a* de la Constitution : « Le roi est le chef de l'Etat. Il sanctionne et promulgue les lois et veille à leur exécution. Par ses ordres, des lois annexes sont rédigées pour réglementer l'application des lois et dans les limites fixées par ces lois ».

La sanction royale d'une loi est une attribution plus importante que toutes les autres attributions royales ; elle paraît comme la dernière phase dans la création de la loi ; le pouvoir législatif est exercé, selon la constitution, conjointement par le roi et la représentation nationale. Puisque le roi sanctionne la loi, il est donc, théoriquement, maître absolu d'approuver ou de refuser telle ou telle loi votée par la représentation nationale, autant de fois qu'il lui plait, sans que la représentation nationale, même si elle a voté cette proposition à l'unanimité, ait la possibilité de forcer le roi à la sanctionner.

L'alinéa 2 de l'article 62 de la Constitution prescrit que : « les projets de loi déposés par le gouvernement sont soumis à la décision des deux assemblées ; s'ils sont adoptés, ils sont soumis au roi qui doit les approuver ou les renvoyer, avec avis motivés, dans un délai de trois mois. Si, toutefois, l'une des assemblées déclare l'urgence, les projets devront être approuvés par le roi ou renvoyés aux débats pour un nouvel examen et avec avis motivés, dans un délai de 15 jours ». Nous remarquons que cet alinéa ne résout pas le problème législatif entre le roi et la représentation nationale au point de vue de sanctionner les lois. Si le roi ne renvoie pas le projet au Parlement, avec avis motivé, dans le délai conditionné, peut-on considérer que le projet est devenu une loi ou considéré nul ? L'alinéa mentionné est muet sur ce point. Cet alinéa est aussi muet sur le point de savoir ce qui deviendrait si le roi renvoie le projet au Parlement, c'est-à-dire, refusait de sanctionner une proposition de

loi votée par la représentation nationale, avec avis motivé,, et supposons que le Parlement refuse à son tour les avis motivés du roi et de modifier le projet, en insistant sur le projet même, cette proposition du Parlement deviendra une loi ou non ? L'Assemblée Constituante discutait sur ce point ; plusieurs membres ont critiqué la composition de cet alinéa ; une proposition d'un de ces membres (1) demandait que cet alinéa soit déterminé par la phrase suivante : « et si le Parlement insistait et n'acceptait pas les avis du roi, ou si le roi ne renvoyait pas le projet dans le délai fixé, le projet deviendrait une loi », mais cette proposition était rejetée par l'assemblée.

Certains auteurs estiment que si le roi ne renvoie pas le projet approuvé par les deux Chambres, dans le délai fixé par la Constitution, le projet deviendrait logiquement une loi. Nous trouvons, au contraire, que, selon la composition de l'alinéa, si le roi ne renvoie pas le projet au Parlement dans le délai fixé sans donner aucun signe qu'il l'a sanctionné, cela signifie que la sanction est refusée par le roi, et puisque la loi est l'œuvre et l'accord des Chambres législatives et de la couronne, il faut en conclure que, si le roi refusait de sanctionner la proposition de loi votée par les Chambres, cette proposition de loi ne deviendrait pas une loi, l'approbation du roi lui manquerait. Le droit de sanction, connu sous le nom de veto absolu, est une caractéristique des monarchies constitutionnelles et constitue une arme puissante qui se trouve entre les mains du roi. Puisqu'en effet, une loi que le roi ne sanctionne pas est inexistante, le roi ne pourrait pas sanctionner et approuver certains articles de la loi votée par le parlement et refuser les autres, il doit accepter en bloc cette loi, telle qu'elle est votée par les Chambres, ou en certains cas refuser tous ou certains articles ; il la renvoie au Parlement avec ses avis motivés pour la réviser et ensuite la modifier.

(1) C'était Yassin al Hashimi, vol. II, p. 759, Des Sciences de l'Assemblée Constituante.

En pratique, ce droit de veto absolu du roi n'entraîne aucune difficulté entre le Parlement et le roi ; il est tempéré, comme nous avons vu, par la nature même des choses, et d'autre part, en fait, il n'est jamais usité. Mais, pour éviter les difficultés qui peuvent arriver, l'Assemblée constituante doit remplir la lacune de cet alinéa. Après la sanction, la loi existe, mais elle n'est exécutoire qu'après la promulgation ; la sanction est donc l'assentiment que la couronne donne à la loi votée. La promulgation consiste en un acte fait par écrit qui sert de mode de preuve que les deux facteurs législatif et exécutif se sont mis d'accord sur le même texte de loi. Le roi déclare, par la promulgation, que la loi votée par le Parlement et sanctionnée par lui, doit être exécutée, et il donne l'ordre aux agents de l'autorité publique de veiller à son exécution. La loi sanctionnée et promulguée par le roi doit être publiée pour avoir sa force obligatoire pour tout le monde.

La publication dans un journal officiel a pour but de porter la loi à la connaissance du public. L'ordre de faire publier la loi est donné par le roi et contenu dans l'acte même de promulgation. La loi ne reçoit sa force obligatoire qu'après sa publication, cette publication, avec la promulgation, doit être rangée parmi les actes de la compétence législative du roi. La Constitution ne détermine pas la forme dans laquelle la sanction et la promulgation royale doivent être données. Mais ces deux actes de sanction et de promulgation sont de la compétence exclusive du roi et que, la promulgation suppose la sanction. Le Parlement soumet au roi par l'intermédiaire du gouvernement le texte de la loi votée pour être signée par le roi. Les termes par lesquels le roi donne son approbation se trouvent en tête de la loi et la promulgation à la suite du texte de la loi ; ainsi donc, la sanction et la promulgation portent la même date dans la publication.

b) Le roi pourrait prendre des décrets, qui ont force de loi, ordonnant l'exécution des mesures nécessaires en

dehors des sessions parlementaires. Ici le roi met dans ses mains les deux pouvoirs : exécutif et législatif.

L'alinéa 3 de l'article 26 de la Constitution prescrit que : « Si, en dehors des sessions parlementaires, il était indispensable de prendre des mesures urgentes pour assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre public pour combattre un danger public, pour ordonner des dépenses urgentes non prévues au budget ni dans une loi spéciale, ou pour assurer l'exécution d'obligations imposées par un traité, le roi pourrait, avec le concours du Cabinet, prendre des décrets ordonnant l'exécution des mesures nécessaires ».

« De tels décrets ont force de loi s'ils ne sont pas contraires aux stipulations de la loi organique. A l'exception des décrets pris pour assurer l'exécution d'obligations prévues par des traités approuvés par le Parlement ou par l'Assemblée Constituante, ces décrets doivent être soumis à l'approbation du Parlement à l'ouverture de la session parlementaire.

« Si le Parlement refuse d'approuver les décrets qui lui sont ainsi soumis, le gouvernement devra notifier la cessation de leur validité. A dater de cette notification les décrets cessent d'être en vigueur, ces décrets doivent être signés par tous les Ministres ; dans la présente loi, l'expression « loi » ou « lois » s'applique également aux décrets édictés conformément aux clauses de cet article, à moins que le texte de la présente loi s'y oppose. »

Soulignons, dans cet alinéa, certains points :

1° Cet article a donné la liberté absolue au pouvoir exécutif de prescrire les événements qui lui permettent de prendre ces décrets ; la Constitution ne détaillait pas les événements pour lesquels le pouvoir exécutif pourrait prendre ces mesures urgentes. Tous ces mots, sécurité de l'ordre public, combattre un danger public, ordonner des dépenses urgentes et non prévues, sont des mots vagues qui donnent au pouvoir exécutif une liberté très étendue. Le pouvoir exécutif, en s'octroyant cette liberté,

est responsable politiquement devant le Parlement dans sa première session.

2° Le pouvoir exécutif a le droit de prendre des décrets « en dehors des sessions parlementaires » soit en durée d'ajournement, de dissolution ou de terminaison loyale du Parlement, mais le pouvoir exécutif est obligé de soumettre ses décrets à l'approbation du Parlement à l'ouverture de la session parlementaire. Le Parlement peut voter ces décrets pour pouvoir continuer leur validité. Si le Parlement n'approuve pas ces décrets qui lui sont ainsi soumis, le gouvernement devra notifier la cessation de leur validité, c'est-à-dire que ces décrets, au moment de cette notification, cessent d'être en vigueur dans l'avenir, mais, avant cette notification, les décrets ont passé en vigueur comme des lois ordinaires. Cette autorité absolue donnée au pouvoir exécutif a des inconvénients, et peut-être le moyen d'abus du pouvoir exécutif.

Si le pouvoir exécutif ne soumet pas ces décrets à l'approbation du Parlement à l'ouverture de la session parlementaire, les décrets restent-ils en vigueur ou perdent-ils leur validité ? L'article est muet sur ce point. Le Parlement peut demander au pouvoir exécutif de soumettre ces décrets à son approbation ; en cas de refus il peut renverser le gouvernement. Au point de vue de législation, nous trouvons qu'à dater de l'ouverture de la session parlementaire, si le pouvoir exécutif ne soumet pas ces décrets à l'approbation du Parlement, ces décrets cessent d'être en vigueur parce qu'on peut dire que les représentants du peuple ne les ont pas votés, ou plutôt que ces décrets restent sans approbation du parlement.

c) *Le droit d'initiative.* — La Constitution donne au pouvoir exécutif le droit d'initiative par ses articles 45 et 100.

L'article 45 prescrit que : « tout membre de la Chambre des Députés a le droit de déposer des propositions de lois sauf, ainsi qu'il est stipulé ci-dessous, en matière

financière, à condition qu'il soit soutenu par dix de ses collègues et si la Chambre accepte sa proposition, elle est soumise au Cabinet qui prépare la loi. Une proposition repoussée par la Chambre ne peut être représentée au cours de la même session ». Quant à la matière financière, c'est l'article 100 qui détermine que : « tous les projets de lois engageant les finances publiques, augmentant, réduisant ou annulant les dépenses prévues, la loi de finance et de projet de loi concernant les emprunts contractés par le gouvernement, devront être déposés par le Ministre des Finances, sur le bureau de la Chambre en premier lieu ».

Il s'ensuit de ces textes, que les projets de loi sont présentés par les différents Ministres à la représentation nationale. C'est le gouvernement qui prépare les projets et les présente. Un député peut proposer, à condition qu'il soit soutenu par dix de ses collègues et que ce projet ne concerne pas la matière financière. En plus, si la Chambre accepte la proposition de ce député, cette proposition sera soumise au Cabinet des Ministres ; c'est parce que le gouvernement qui, par la spécialité, prépare le projet de loi avant de le soumettre à l'approbation du Parlement.

Nous allons étudier plus loin la présentation des projets des lois et avec plus de détails.

CHAPITRE DEUXIEME

LA REPRESENTATION NATIONALE

SECTION I

La dualité des Chambres législatives

La constitution irakienne introduit le système de la dualité des Chambres en Irak ; son article 28 prescrit que : « le Parlement se compose du Sénat et de la Chambre des Députés ».

Ce système de dualité des Chambres, admis aujourd'hui dans plusieurs Etats modernes présente, d'après ses partisans, de nombreux avantages. Il contribue à assurer un heureux équilibre entre la tendance à aller de l'avant, à innover, à se risquer et la tendance à la prudence et à la conservation. Il présente aussi une forte garantie contre le despotisme du Parlement, car il est évident qu'une assemblée unique a inévitablement la tendance vers l'absolutisme ; elle croit qu'elle peut tout faire. Puis, la dualité des Chambres, assure indiscutablement plus de maturité dans la confection des lois, car, le projet de loi voté par une Chambre doit être

envoyé devant l'autre. Chacune de ces Chambres apparaît comme un corps de contrôle qui a la possibilité de modifier le texte d'un projet voté par l'autre ; c'est l'article 62, alinéa 1 de la Constitution qui nous confirme ce contrôle : « Tous les projets de loi doivent être soumis à l'une des assemblée et s'ils sont adoptés par cette première assemblée, ils doivent être soumis à la seconde. Les projets de loi n'auront force de loi que lorsqu'ils auront été adoptés par les deux assemblées et approuvés par le roi ». Selon cet alinéa, le projet d'une loi peut être soumis à la décision d'une de ces deux Chambres soit le Sénat qui le vote le premier ou la Chambre des Députés, sans priorité, sauf en matière de finance, comme nous allons le voir plus loin.

M. Esmein dans son ouvrage *Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, loue le système de la dualité des Chambres en disant à ce propos que : « La division du corps législatif en deux Chambres a cet avantage évident de remédier aux entraînements et erreurs auxquels est si facilement exposée chaque Assemblée délibérante. Avec une assemblée unique, ses décisions irréfléchies et fautives produisent des conséquences immédiates et définitives ; elles passent nécessairement dans la loi. Elles deviennent irréparables, pour un certain temps au moins, et ne peuvent être réparées par une nouvelle loi qui les abroge qu'au dépens de la dignité et de la considération de l'Assemblée. Lorsqu'il existe deux Chambres, il y a des chances sérieuses que les erreurs de l'une ne gagnent point l'autre, qui aura le temps de réfléchir ; les méprises de l'une pourront être réparées par l'autre avant que le projet devienne loi » (1).

En outre, la dualité est de nature à diminuer le conflit entre le monarque et le Parlement, si le régime de l'Etat est monarchique. Pour arrêter les tendances du

(1) M. A. Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel*, Paris 1927, tome I, pp. 143-144.

Parlement le monarque doit inévitablement entrer en lutte avec le parti politique ayant la majorité, au lieu de rester en dehors de toute politique et lutte avec les partis. Dans l'Etat ayant deux Chambres, la Chambre Haute pourrait, en cas de conflit avec le chef de l'Etat et la Chambre Basse, agir utilement comme un facteur médiateur et résoudre, par son intervention, ce conflit en un sens pacifique. Avec une Chambre, les conflits entre le corps législatif et le chef de l'Etat pourraient facilement aboutir à l'absolutisme, tandis qu'avec deux Chambres, l'absolutisme, s'il n'est toutefois pas impossible, est beaucoup moins à redouter.

Le principe de l'égalité des Chambres n'est pas connu dans toutes les Constitutions acceptant le système du bicaméral, qu'on dit la dualité des Chambres. Certaines Constitutions des pays démocrates ne connaissent pas cette égalité entre les deux Chambres.

En Angleterre, cette égalité est méconnue au profit de la Chambre Basse (la Chambre des Communes). Depuis le « Parliament Act de 1911 », le pouvoir financier de la Chambre des Lords est presque réduit à néant; il s'analyse en un simple droit d'amendement auquel la Chambre des Communes peut passer automatiquement outre, avec le consentement du roi. En ce qui concerne les projets de lois autres que les projets de lois de finance, la Chambre des Lords n'a aujourd'hui qu'un droit de veto suspensif. Un projet de loi voté par la Chambre des Communes peut devenir loi sous certaines conditions, malgré l'opposition de la Chambre des Lords. En effet, un projet de loi, trois fois voté par la Chambre des Communes et trois fois repoussé ou amendé (lorsque les amendements ne sont pas acceptés par la Chambre des Communes) par la Chambre des Lords dans trois sessions successives, et si un délai de deux ans est passé entre le premier et le troisième vote de la Chambre Basse, le projet de loi sera soumis, malgré l'opposition continue de la Chambre des Lords, à la sanction de la cou-

ronne, si la Chambre Basse le décide (1). Ainsi, il dépend uniquement de la Chambre des Communes pour qu'un projet de loi voté par elle et repoussé par la Chambre Haute devienne ou non une loi.

En France, la Constitution française de 1875 organise l'égalité entre les Chambres. Toutefois, elle déroge à ce principe en accordant à la Chambre des Députés un droit de prééminence en matière financière. L'article 8 de la loi Constitutionnelle du 24 février 1875 proclame que : « le Sénat, concurremment avec la Chambre des Députés a l'initiative et la confection des lois » ; il pose ainsi le principe de l'égalité des Chambres dans le pouvoir législatif. Mais, apparaît immédiatement l'exception en matière financière, car les lois des finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. Cette disposition constitutionnelle consacre un droit de priorité à la Chambre des Députés et introduit par là même une dérogation au principe de l'égalité des Chambres ; il faut que les lois de finances soient d'abord votées par la Chambre des Députés. Elles viennent ensuite devant le Sénat qui les discute et peut les amender dans la plénitude de ses droits de Chambre égale (2).

En Irak, la Constitution de 1925 a accepté l'égalité entre les deux Chambres. Mais elle déroge à ce principe en accordant à la Chambre des Députés un droit de prééminence en matière financière. L'article 62, alinéa 1 prescrit que : « Tous les projets de loi doivent être soumis à l'une des assemblées et s'ils sont adoptés par cette première assemblée, ils doivent être soumis à la seconde assemblée... » ; par cet article, nous trouvons que la Constitution irakienne a donné aux deux Chambres une égalité parfaite et maintenue en ce qui touche

(1) M. Dr Stefanovitch, *Le système bicaméral dans les constitutions modernes*, p. 252 ; cité par Loutzitch : *La Constitution du royaume de Yougoslavie*, 1933, p. 63.

(2) D. Loutzich, *La Constitution du royaume de Yougoslavie*, Paris 1933, p. 62.

à la confection des lois. En ce qui concerne la fonction des lois, la Constitution place le Sénat et la Chambre des Députés sur un pied d'égalité.

Des dérogations à ce principe existent : la première dérogation, c'est que l'article 45 de la Constitution donne le droit d'initiative à chacun des membres de la Chambre des Députés et non pour les membres du Sénat ; il prescrit que : « Tout membre de la Chambre des Députés a le droit de déposer des propositions de loi, sauf, ainsi qu'il est stipulé ci-dessous, en matière financière, à condition qu'il soit soutenu par dix de ses collègues.. » ; une proposition était présentée au Parlement, en 1926, pour obtenir le même droit aux Sénateurs, en fixant que « chaque sénateur a le droit de déposer des propositions de loi, à condition qu'il soit soutenu par quatre de ses collègues » ; cette proposition a été rejetée. La deuxième dérogation apparaît immédiatement en matière financière, car les lois des finances doivent être en premier lieu présentées par le Ministre des Finances à la Chambre des Députés et votées par elle : « tous les projets de lois engageant les finances publiques, augmentant, réduisant ou annulant les dépenses prévues, la loi de finances et les projets de loi concernant les emprunts contractés par le gouvernement, devront être déposés par le Ministre des Finances sur le bureau de la Chambre en premier lieu » (art. 100). Cette disposition constitutionnelle consacre un droit de priorité à la Chambre des Députés et introduit par là même une dérogation au principe de l'égalité des Chambres. Ce principe de donner la priorité, en matière financière, à la Chambre des Députés est admis par les constitutions anglaises depuis le « Parliament Act de 1911 », la Constitution française de 1875 et certaines Constitutions modernes.

Nous savons que le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, par exemple, est envoyé à l'examen au Sénat et inversement. Si le projet a été adopté en totalité par la Chambre des Députés et par le Sénat, on estime que la représentation nationale a adopté cette

proposition. S'il y a des changements ou des amendements apportés aux textes par le Sénat ou la Chambre des Députés, cette proposition ou projet de loi est renvoyé au Sénat ou à la Chambre des Députés pour en délibérer. Si ces changements ou amendements sont acceptés par le Sénat ou la Chambre des Députés, on estime que le projet de loi a été accepté par la représentation nationale. Au cas où le Sénat et la Chambre des Députés ne se mettant pas d'accord sur l'acceptation d'un projet de loi, en totalité ou en partie, une assemblée plénière, composée de tous les membres de la Chambre des Députés et du Sénat doit être convoquée pour résoudre le problème. L'article 63 de la Constitution prescrit que : « Si l'une des Assemblées repousse deux fois un projet de loi et si l'autre Assemblée réclame l'adoption de ce projet, une assemblée plénière, composée de tous les membres de la Chambre des Députés et du Sénat doit être convoquée. L'Assemblée ainsi constituée siégera sous la présidence du président du Sénat et ne prendra de décision qu'au sujet des articles contestés du projet de loi. Si le projet de loi est adopté, avec ou sans amendements par les deux tiers des membres de l'Assemblée plénière, il sera considéré comme étant adopté par les deux Assemblées, il ne prendra force de loi qu'après avoir été approuvé par le roi. Si le projet de loi est repoussé, il ne pourra être déposé dans aucune des deux Assemblées au cours de la session ».

De cette prescription constitutionnelle, il s'ensuit que, pour la confection des lois, il faut avoir en principe l'accord des deux Chambres législatives, et que la volonté du Sénat ne peut pas vaincre celle de la Chambre, ou inversement.

Pour faciliter la confection des lois et éviter d'interminables navettes du projet de loi entre les deux Chambres, dans le cas où les Chambres ne pourraient pas se mettre d'accord sur un texte identique, les constitutions modernes ont essayé de vaincre, par différents moyens,

cette divergence entre les Chambres. En France, comme en Irak, les règlements de la Chambre des Députés et du Sénat prévoient la possibilité, pour les assemblées législatives de décider une conférence mixte de Sénateurs et de Députés chargés de préparer l'entente sur un texte commun. Au contraire, en Angleterre, ce but est atteint par la réduction presque à néant du rôle de la Chambre des Lords qui n'a qu'un veto suspensif (1). Nous avons vu, plus haut, que l'égalité existe entre les deux Chambres au point de vue de la décision définitive sur les projets de lois ; le gouvernement présente le projet devant une de ces deux Chambres à délibérer et voter. Une autre égalité existe quant il s'agit de donner l'approbation pour la ratification des traités de paix, car l'alinéa 8 de l'article 26 de la Constitution irakienne de 1925 prescrit que : « Le roi est commandant en chef de toutes les forces militaires, il a le droit de déclarer la guerre, avec le consentement du Cabinet et de conclure les traités de paix, à condition de ne pas les ratifier sans l'approbation du Parlement ». L'alinéa 4 du même article 26 de la Constitution, déclare l'égalité parfaite des deux Chambres quand il s'agit de donner l'approbation pour la ratification des traités en général, il prescrit que : « Le roi conclut les traités, mais il ne peut les ratifier qu'avec l'approbation du Parlement ». Enfin, nous pouvons aussi mettre comme égalité, entre les deux Chambres, ce que l'article 59 a prescrit : « Le Sénat et la Chambre des Députés peuvent édicter des règlements et émettre des ordres concernant les matières suivantes :

1° La façon dont chacun de ces corps peut exercer et défendre les pouvoirs, les privilèges et les immunités qui lui sont conférés par la loi organique.

2° L'ordre et la conduite de l'expédition des affaires et des débats de chaque assemblée séparément ou des deux assemblées réunies. En ces matières, les Cham-

(1) D. Loutzitch, *La Constitution du royaume de Yougoslavie*, thèse, Paris 1933, p. 64.

bres sont placées sur un niveau d'égalité puisque le Sénat et la Chambre des Députés donnent séparément ou réunis, leur assentiment. Nous avons mentionné plus haut deux dérogations au principe de l'égalité entre les deux Chambres ; au point de vue de proposer un projet de loi et en matière financière ; nous ajoutons ici, pour terminer, que l'égalité est aussi méconnue quand il s'agit de la responsabilité politique des ministres devant la Chambre des Députés et non devant le Sénat. L'article 66 de la Constitution prescrit que : « Les ministres d'Etat sont responsables devant la Chambre des Députés, collectivement pour les affaires concernant le Ministère, individuellement pour les affaires concernant leurs Ministères respectifs et les administrations qui en dépendent ». Si la Chambre des Députés adopte à la majorité des membres présents un ordre du jour de défiance à l'égard du Ministère, il doit démissionner. Si une semblable résolution ne concerne qu'un Ministère, ce Ministre doit démissionner. Le vote d'un tel ordre du jour peut être ajourné pour une période de huit jours au plus, si le premier ministre ou le ministre mis en cause en fait la demande, et la Chambre ne peut être dissoute pendant cette période ». Il résulte de ce texte que la responsabilité des Ministres doit être mise devant la Chambre des Députés seulement. Ainsi donc, en cette matière, l'égalité entre le Sénat et la Chambre des Députés n'existe pas. Encore que cette égalité est aussi méconnue quand il s'agit de la responsabilité pénale des Ministres et des membres du Parlement coupables de crimes politiques ou de délits se rapportant à leurs devoirs publics. Les Ministres et les membres du Parlement et même les magistrats de la cour de Cassation peuvent être mis en accusation par la Chambre des Députés seulement. Pour bien exprimer ce point constitutionnel, nous mettons sous les yeux les deux articles suivants : l'article 81 détermine que : « Une Haute cour sera instituée pour le jugement des Ministres et les membres du Parlement coupables de crimes politiques ou de délits se

rapportant à leurs devoirs publics et pour le jugement des magistrats de la cour de Cassation coupables de délits se rapportant à leurs devoirs publics, ainsi que pour le règlement de questions concernant l'interprétation des lois et leur validité constitutionnelle ». Mais pour savoir comment cette Haute cour sera instituée, l'article 82 nous exprime que : « Pour rendre l'un des jugements mentionnés dans le précédent article, la Haute cour sera convoquée, le cas échéant, par Iradé royal qui sera rendu en vertu d'une résolution ou d'une mise en accusation émanant de la Chambre des Députés qui en aura ainsi décidé à la majorité des deux tiers de ses membres présents. La Haute cour doit être composée du président et de huit membres choisis par le Sénat, pour moitié parmi les Sénateurs et pour moitié parmi les magistrats supérieurs. La cour siégera sous la présidence du président du Sénat ; « Donc, le droit de mettre en accusation les ministres et les membres du Parlement n'appartient pas au Sénat mais à la Chambre des Députés seulement ». Au contraire, nous voyons dans cet article que quatre membres du Sénat composent la moitié des membres de la Haute cour de justice présidée par le président du Sénat.

SECTION II

Le Sénat

Les pays qui pratiquent la dualité des Chambres ne suivent pas la même méthode pour former le Sénat ou recruter la Chambre des Députés.

En France, la Chambre des Députés est élue au suffrage universel direct ; les Sénateurs, au contraire, sont élus par des collègues électoraux, sénatoriaux de département. La Constitution française de 1875 avait décidé que sur 300 sénateurs, 75 seront inamovibles et désignés d'abord par l'Assemblée Nationale, puis après l'entrée en fonction du Sénat, ils devront, au fur et à mesure des

vacances être coaptés par le Sénat lui-même. Ainsi donc, un quart des Sénateurs étaient nommés à vie. Mais, sur ce point, la Constitution française a été modifiée en 1884. Cette révision constitutionnelle supprimait par voie d'extinction, les sénateurs inamovibles, elle ne maintenait que ceux existant au moment de son vote, mais en décidant qu'ils seraient, au fur et à mesure des vacances qui se produiraient parmi eux, remplacés par des sénateurs élus. Les Sénateurs français, aujourd'hui, sont tous élus au suffrage restreint par des collèges électoraux des départements. Chaque département qui forme une unité électorale, comprend un collège électoral, composé des Députés du département, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et de délégués sénatoriaux désignés par les conseils municipaux de chaque commune du département (1).

En Angleterre existe la même différence à propos du recrutement des Chambres. La Chambre sort du choix d'un corps électoral, constamment élargi sous la poussée démocratique, quant à la Chambre Haute (Chambre des Lords) qui sert de refuge aux derniers vestiges des régimes aristocratiques du passé. La Chambre des Communes est entièrement élue par un corps électoral très large, représentant les comtés et les bourgs ; tandis que le recrutement de la Chambre Haute repose principalement encore sur la volonté du roi et sur l'hérédité. Nous trouvons ici une contradiction nette, la Chambre des Communes qui représente la démocratie et la Chambre des Lords qui représente le régime aristocratique. En Yougoslavie, le Sénat est composé de deux catégories de Sénateurs élus et nommés par le roi. En Belgique, à la suite de la révision constitutionnelle de 1921 de la Constitution belge de 1831, le Sénat belge se compose : 1° de Sénateurs élus au suffrage universel par un corps électoral analogue à celui des représentants ; 2° des Sé-

(1) D. Loutzitch, La Constitution du Royaume de Yougoslavie, Paris 1933, p. 92.

nateurs élus par les conseils provinciaux ; 3° des Sénateurs nommés par les Sénateurs élus au suffrage universel et par ceux élus par les conseils provinciaux ; 4° des fils du roi, ou s'il n'y en a pas, des princes de la famille royale régnante, qui sont Sénateurs à 18 ans mais n'ont le droit de vote qu'à 25 ans (1). Nous avons vu donc que les méthodes de recrutement du Sénat diffèrent dans les divers pays qui acceptent le régime de bicaméralisme : soit par la volonté du monarque en totalité ou en partie, soit par la cooptation, soit par hérédité, soit par l'élection ou, enfin, par l'élection pour une partie des Sénateurs et par la volonté royale pour la deuxième partie. La Constitution irakienne a également adopté, en ce qui concerne le recrutement du Sénat, un mode différent de celui du recrutement de la Chambre. La Chambre des Députés est élue au suffrage, comme nous allons le voir, restreint, tandis que les Sénateurs sont désignés par le roi.

Le Sénat apparaît comme un corps de modération, de conservatisme, de continuité, corps qui est appelé à freiner les emportements inconsidérés de la démocratie. M. J. Barthélémy dit que : « le bicaméralisme à raison du recrutement spécial des Chambres Hautes, joue comme un tempérament, une atténuation au principe démocratique » (2). La Constitution irakienne dispose, pour la composition du Sénat que : « Le Sénat composera, au maximum, vingt membres choisis par le roi, parmi les personnes qui, par leurs actes, auront acquis la confiance du peuple et parmi celles qui justifieront d'un passé honorable au service du gouvernement et du pays (art. 31) ». De cet article, nous comprenons que : 1° tous les Sénateurs sont choisis par le roi, ainsi le roi participe également à la composition du corps législatif ; cette prérogative est une arme très forte que la Constitution confère à la couronne ; 2° dans l'Assemblée cons-

(1) M. Stéfanovitch, *Dr Yovan*, ouvrage cité, p. 5; cité par D. Loutzitch, p. 92.

(2) J. Barthélémy, ouvrage cité, p. 399.

tituante, plusieurs propositions étaient émises pour recruter les Sénateurs par élection. Le nombre des Sénateurs ne peut dépasser vingt, mais peut être inférieure ; en pratique, le Sénat irakien compte toujours vingt Sénateurs ; 3° les Sénateurs sont choisis parmi les personnalités qui ont acquis la confiance du peuple. Cette disposition constitutionnelle donne au roi une très large liberté de choisir les membres de la deuxième Chambre législative, « la confiance du peuple » c'est le roi seul qui, librement, désigne ; et si le roi choisit un Sénateur qui n'a pas la confiance du peuple, le peuple ne peut pas contester et il n'y a pas d'empêchement constitutionnel devant le roi. Un autre point vague dans cet article qui prescrit que les Sénateurs doivent être choisis par le roi parmi les personnes qui « justifient d'un passé honorable au service du gouvernement et du pays », mais quel genre de service ? et à quel point de vue ? l'article est muet là-dessus, en donnant l'autorité absolue au roi, conseillé quelquefois par le gouvernement. En pratique, les Sénateurs, en Irak, sont choisis par le roi parmi les hautes personnalités bien connues dans le pays. En effet, comme la Constitution confère cette prérogative au roi de nommer tous les Sénateurs librement, sans aucune restriction, sauf toutefois que les Sénateurs nommés doivent remplir toutes les conditions générales exigées pour être Sénateurs, ces conditions sont prescrites par l'article 30 de la Constitution qui détermine que : « Aucun individu ne peut être membre du Sénat ou de la Chambre des Députés :

1° S'il n'est pas Irakien ;

2° S'il se réclame d'une nationalité étrangère ou de la protection d'une puissance étrangère ;

3° Si, pour les Députés, il n'a pas trente ans accomplis, pour les Sénateurs, quarante ans accomplis ;

4° S'il a été déclaré en faillite et n'a pas été légalement réhabilité.

5° S'il a été interdit et que l'interdiction n'a pas été levée ;

6° S'il a perdu ses droits civiques ;

7° S'il a subi un emprisonnement de plus d'un an pour un délit autre qu'un délit politique ou s'il a été condamné à un emprisonnement quelle qu'en soit la durée, pour vol, corruption, abus de confiance, faux, fraude ou tout autre délit contre l'honneur ;

8° S'il a des intérêts matériels, personnellement ou indirectement dans un contrat avec une administration publique de l'Irak, à moins que ces intérêts ne proviennent de sa participation à une association composée de plus de vingt-cinq membres. Les percepteurs d'impôts et les locataires de terre du gouvernement sont exclus de cette qualification ;

9° S'il est fou ou simple d'esprit ;

10° S'il est apparenté au roi, dans les limites de la consanguinité qui seront fixées par la loi.

En aucun cas, une même personne ne pourra faire partie des deux Assemblées. La Constitution irakienne interdit aux parents du roi d'être Sénateurs, pour ne pas laisser trop de liberté au pouvoir exécutif ; tandis que la Constitution belge accepte comme Sénateurs les fils du roi ou, s'il n'y en a pas, des princes de la famille royale régnante qui sont Sénateurs de droit à 18 ans, mais de fait qu'à 25 ans (1).

« Le mandat des Sénateurs est de huit ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les quatre ans. Les membres sortant peuvent être réélus. A l'occasion du premier renouvellement, la première moitié renouvelable sera désignée par le sort » (art. 32). La Constitution est muette sur le point de savoir si les Sénateurs peuvent être destitués de leurs fonctions même avant l'expiration de la période pour laquelle ils sont nommés. Sans doute, le roi qui désigne les Sénateurs ne peut pas les destituer sans motif constitutionnel ; s'il le pouvait, les Sénateurs ne seraient plus libres de donner leurs opinions ou repré-

(1) D. Loutzitch, *La Constitution du Royaume de Yougoslavie*, Paris, 1933, p. 92.

senter librement le pays. Mais, dans le mutisme de la Constitution, il y a tout de même une réponse à cette question. En effet, la Constitution déclare que le Sénateur nommé doit remplir toutes les conditions générales contenues dans l'article 30 mentionné plus haut, pour être Sénateur.

Si le Sénateur perd une de ces conditions (déjà énumérées) dans la durée de son mandat, il perd sa qualité, il n'est plus Sénateur. De cette prescription, il en résulte que les Sénateurs ne peuvent, pour aucune autre raison, être destitués.

L'article 33 de la Constitution prescrit que : « Le président et le vice-président sont élus par l'assemblée parmi ses membres, avec l'approbation du roi, pour une période d'un an. Ils peuvent être réélus à nouveau. Mais cet article est muet sur le point de savoir ce qu'il adviendrait si le roi n'approuvait pas le résultat de cette élection, tandis que le Sénat insisterait. Puisque le Sénat est une chambre législative qui est le complément de la Chambre des Députés, la condition prescrit que la session du Sénat s'ouvre en même temps que celle de la Chambre des Députés et se termine en même temps qu'elle (art. 34). Quant à la durée du mandat sénatorial, nous voyons que la Constitution irakienne, en accordant une plus longue durée au mandat sénatorial, a suivi les autres Etats modernes pratiquant le système de la dualité des Chambres, où la durée des pouvoirs des membres de la Chambre Haute, est toujours plus longue que celle des membres de la Chambre Basse. En France, par exemple, la Constitution de 1875 fixe la durée du mandat sénatorial à 9 ans tandis que le mandat de Député ne dure que quatre ans. Ainsi qu'en Irak, la durée du mandat sénatorial est fixée à huit ans, tandis que le mandat de Député ne dure que quatre ans.

La Constitution est muette sur le point de la démission du Sénateur. Son article 46 prescrit la démission d'un député qui peut démissionner en notifiant, par lettre, sa démission au président. En effet, le Sénateur peut,

sans doute, démissionner en notifiant, aussi, sa démission ; mais aucune démission n'est valable si elle n'est pas acceptée par la Chambre.

La Constitution irakienne ne conditionne pas que le Sénateur doit savoir lire et écrire la langue arabe ni autre langue. Le Sénateur peut être désigné par le roi sans remplir cette condition. La Constitution acceptait cette disposition à cause de la situation intérieure et le niveau intellectuel du pays.

En ce qui concerne l'âge d'éligibilité au Sénat, la différence apparaît entre le Député et le Sénateur ; cet âge plus avancé exigé par la Constitution pour le Sénat est compréhensible, c'est à cause du rôle que le Sénateur doit jouer : freiner les emportements éventuels inconsidérés de la Chambre des Députés ; ajoutons que le Sénat, à cause de ce rôle qu'il joue avec la Chambre des Députés, doit avoir une plus grande maturité d'esprit. D'ailleurs, cette disposition constitutionnelle concernant l'âge d'éligibilité est admise par toutes les constitutions d'Etats acceptant la dualité des Chambres. Nous voyons ainsi que le droit de nomination qui appartient au roi est limité dans l'article 30 mentionné plus haut. Par conséquent, la couronne ferait un acte anti-constitutionnel si elle nommait à un siège sénatorial une personne ne remplissant pas ces conditions primordiales d'éligibilité. D'autre part, en dehors de ces conditions, le roi a le droit très large pour désigner une personne à un siège sénatorial.

Nous remarquons, pour terminer, que le Sénat n'est composé que d'un nombre de sièges presque cinq fois inférieur par rapport à celui des Députés et ne s'élevant qu'à vingt, tandis que le nombre des Députés s'élève suivant que le nombre des citoyens s'élève. Il est vrai que la force numérique des Chambres ne joue aucun rôle, étant donné que la volonté de chaque chambre est indépendante. Mais, comme la Constitution prévoit des cas exceptionnels ou ces deux chambres devront siéger en séances communes, le Sénat sera littéralement submergé dans

cette Assemblée. Nous pouvons répondre ici que, dans le cas où les deux Chambres devront siéger en séance commune, elles forment une Assemblée représentante du pays, où tous les membres sont égaux, aucune différence entre Sénateur et Député. Toutes les constitutions modernes des pays pratiquant le système de la dualité des Chambres, ont presque accepté cette différence numérique entre les deux Chambres législatives.

SECTION III

La Chambre des Députés

Nous avons vu, plus haut, que l'assemblée constituante qui a ouvert sa première séance le 17 mars 1924, a réglé trois grandes questions : le 11 juin 1924 elle a ratifié le traité d'alliance anglo-irakien ; le 10 juillet 1924 elle a ratifié la Constitution et le 2 août 1924 elle a terminé l'approbation de la loi électorale nécessaire pour la constitution d'une Chambre des Députés élue. Le projet pour les élections des Députés a été déposé par le gouvernement devant l'assemblée constituante, le 21 juillet 1924. L'assemblée constituante a désigné une commission qui examinera le projet. La commission a modifié légèrement le projet qui était presque copié sur la loi électorale turque et la loi électorale de l'assemblée constituante irakienne, et l'a rendu à l'assemblée qui l'a approuvé le 2 août 1924.

Nous allons donc successivement étudier l'électorat, l'éligibilité, le mode d'élection et la durée du mandat.

1° DE L'ÉLECTORAT. — Pour avoir le droit de voter aux élections des députés, il faut réunir un certain nombre de conditions, à savoir : 1° être du sexe masculin ; 2° avoir 20 ans accomplis pour l'électeur du premier degré et 25 ans accomplis pour l'électeur du deuxième degré ; 3° être de nationalité irakienne ou naturalisé ;

4° ne pas être dans un cas d'incapacité (art. 3 de la loi électorale). L'élection en Irak marche par deux degrés.

1° *le sexe* : Pour avoir le droit à l'électorat, il faut être du sexe masculin. La Constitution irakienne ne reconnaît pas le droit de vote aux femmes (art. 36). Comme cela se voit en France, malgré que les femmes atteignent un niveau intellectuel bien suffisant pour donner leurs opinions sur les questions importantes de leur pays. Les auteurs les plus savants se sont longtemps occupés de cet important problème social. A ce sujet, citons un passage de M. J. Barthélémy : « Le problème de l'affranchissement électoral des femmes est mal posé lorsqu'on le porte principalement sur le terrain de l'utilité pratique ou de l'opportunité politique, il est avant tout une question de justice et de logique. Le principe démocratique exige que tout individu raisonnable soit muni d'une parcelle de pouvoir politique qui lui permette d'affirmer et de protéger sa personnalité ; la femme est un être humain et raisonnable. La nation doit être consultée ; la femme fait partie de la nation. Devant l'urne, le plus illettré des manœuvres est l'égal de l'homme d'Etat le plus éminent ; pourquoi la femme ne serait-elle pas l'égal du manœuvre ? » Nous ne discuterons pas ici l'opinion de M. Barthélémy. En réalité, la femme européenne n'est plus uniquement attachée au foyer. Les conditions de vie, après la catastrophe de 1914, ont complètement changé ; elles ont forcé la femme à quitter le foyer, à travailler et à gagner sa vie. Les femmes paient les impôts ; elles ont les mêmes intérêts que les hommes à la bonne gestion des affaires publiques. Un grand nombre d'Etats ont reconnu aux femmes les droits électoraux : les femmes votent aux Etats-Unis (1920), en Hollande, En Suède, au Danemark, en Norvège et en Turquie même, etc...

En France, depuis assez longtemps déjà, un fort mouvement s'est fait sentir en faveur de l'affranchissement électoral des femmes. La Chambre des Députés française accordait aux femmes, en 1919, dans les mêmes

conditions qu'aux hommes, l'électorat et l'éligibilité, mais le Sénat français s'est montré hostile au suffrage féminin.

Quant à la femme irakienne, en général très attachée au foyer, elle a des coutumes et des traditions religieuses qui l'empêchent actuellement de rentrer au Parlement et de donner son opinion sur les affaires publiques.

2° *L'âge* : La loi électorale de 1924 confère le droit de vote, pour le premier degré, à tous les ressortissants irakiens qui ont 20 ans accomplis. Cet âge est considéré au moment de la confection de listes électorales ; ne peuvent voter que ceux qui sont inscrits sur les listes électorales. Pour les électeurs du deuxième degré, ceux qui élisent les Députés, doivent avoir 25 ans accomplis. L'article 9 de la Constitution prescrit que : « Chaque branche électorale compose plusieurs commissions pour préparer les listes électorales pour les électeurs du premier degré. Les personnalités de chaque village ou quartier, choisissent, parmi eux, trois hommes qui se réunissent avec le « muktar » du village ou du quartier pour préparer, sous l'ordre de « l'iradat » royal, les listes électorales ; ils terminent ces listes électorales en dix jours ». Ces commissions dans les villages et les quartiers examinent les conditions exigées de chaque électeur. En cas de conflit sur ces conditions, entre une commission et un individu, la commission spéciale de l'inspection électorale résout le problème si l'intéressé n'accepte pas la solution de la commission de l'inspection, il peut faire appel devant le tribunal judiciaire de son arrondissement ; le tribunal juge définitivement (v. articles du n° 10 à 16 inclus de la loi électorale du 2 août 1924).

Les listes électorales sont exposées pour le public dans les endroits publics. Chacun a le droit de les consulter, de les transcrire, de les publier et d'en demander la correction soit pour lui-même, soit pour d'autres.

3° *Il faut être de nationalité irakienne ou naturalisé.* — La loi électorale dispose : « Chaque irakien inscrit dans les listes électorales peut être électeur de premier degré » (art. 3). Le mot *irakien*, dans cet article, est exprimé par l'article 2, alinéa 1 qui prescrit : « Dans cette loi, le mot irakien signifie celui qui a la nationalité irakienne ». Donc, elle ne fait aucune distinction entre le ressortissant irakien de naissance et le naturalisé. Nous remarquerons que la loi électorale permet à chaque irakien, soit de naissance, soit naturalisé, sans exiger du requérant une résidence effective dans le pays, après la naturalisation pour avoir le droit d'élire. En effet, il est bien dangereux d'accorder au naturalisé le droit d'élire sans lui demander des preuves réelles de son attachement complet au pays. Dans le bref délai que la loi de naturalisation exige, on ne peut pas connaître les causes exactes qui ont guidé cet étranger à demander la naturalisation ; ces causes peuvent être dangereuses.

4° *Il ne faut pas être dans un cas d'incapacité prévu par la Constitution et la loi électorale.* — La loi électorale, dans son article 3 énumère les personnes qui sont frappées d'incapacité, à savoir : 1° qui n'a pas 20 ans accomplis pour être électeur de premier degré (25 ans accomplis pour le deuxième degré, art. 4) ; 2° s'il se réclame d'une nationalité étrangère ; 3° s'il a été déclaré en faillite et n'a pas été légalement rhabilitéé ; 4° s'il a été interdit et que l'interdiction n'a pas été levée ; 5° s'il a perdu ses droits civiques ; 6° s'il a subi une punition pour un crime, n'importe lequel, ou pour un dlit contre l'honneur, quel qu'il soit, pour vol, corruption, abus de confiance, faux, fraude, etc... ; 7° s'il ne paie pas au gouvernement ou à la municipalité un impôt, quelque soit son montant. Celui qui habite une maison sur laquelle on paie un impôt est estimé comme celui qui paie lui-même l'impôt ; 8° s'il est fou ou simple d'esprit. Malgré la facilité de payer un impôt minime

au gouvernement et à la municipalité, nous trouvons que cette condition est une dérogation au principe du suffrage universel ; la Constitution ne conditionne pas le paiement de l'impôt (art. 36), la loi électorale le conditionne. Nous pouvons dire que l'élection pour les Députés est au suffrage restreint.

D'autre part, la loi électorale enlève le droit de vote aux soldats sous les drapeaux et les agents de police ; mais, si ces individus sont en permission chez eux, durant l'élection, ils peuvent voter comme les civils (art. 45 de la loi électorale). Sinon, ils sont privés de l'exercice de l'électorat.

Les officiers ou agents de police élus doivent démissionner de leurs fonctions s'ils veulent être députés (article 46). Les directeurs des administrations, les chefs des tribunaux, les préfets de police et les commandants militaires n'ont pas le droit d'être élus comme députés dans les arrondissements où ils exercent leurs fonctions (article 47 de la loi électorale).

Ce sont ces quatre conditions que la Constitution exige pour jouir du droit de vote.

Chaque électeur de premier degré peut être élu comme député sauf : 1° s'il n'a pas trente ans accomplis ; 2° s'il a subi un emprisonnement de plus d'un an pour un délit autre qu'un délit politique ou s'il a été condamné à un emprisonnement, quelle qu'en soit la durée, pour vol, corruption, abus de confiance, faux, fraude ou tout autre délit contre l'honneur ; s'il a des intérêts matériels, personnellement ou indirectement, dans un contrat avec une administration publique d'Irak, à moins que ces intérêts ne proviennent de sa participation à une association composée de plus de vingt-cinq membres. Les percepteurs d'impôts et les locataires des terres du gouvernement sont exclus de cette disqualification ; 4° s'il est apparenté au roi, dans les limites de la consanguinité qui seront fixées par la loi (art. 32 de la loi électorale). Sans ces quatre empêchements, chaque électeur de premier degré peut être élu député.

II DE L'ÉLIGIBILITÉ. — Pour jouir du droit électoral passif, autrement dit, pour être éligible à la Chambre des Députés, il faut réunir un certain nombre de conditions qui sont : a) la jouissance de l'électorat ; b) être ressortissant de naissance ou naturalisé du royaume d'Irak ; c) avoir 30 ans révolus ; d) ne pas être dans un cas d'incapacité.

a) *La jouissance de l'électorat.* — Pour être éligible, il faut avant toute autre condition, faire partie du corps électoral, c'est-à-dire, réunir les quatre conditions que nous avons indiquées plus haut, pour être un électeur du premier degré. La loi électorale comme nous l'avons vu plus haut, détermine que celui qui jouit du droit électoral du premier degré peut être élu député s'il ne tombe pas dans l'incapacité mentionnée par l'article 32. Donc, celui qui ne jouit pas du droit électoral ne peut pas être éligible à la Chambre des Députés. On peut, par conséquent, être Député dès qu'on a le droit de vote, on n'a pas besoin d'être inscrit, il suffit de justifier qu'on pourrait l'être, car le texte de l'article 32 de la loi électorale est le suivant : « celui qui a le droit d'être électeur de premier degré peut être élu député ». D'autre part, l'éligibilité n'est soumise à aucune condition de domicile ou de résidence. C'est une conséquence logique de la règle constitutionnelle « les membres de la Chambre des Députés ne représentent pas uniquement leur circonscription, ils représentent l'ensemble de l'Irak » (art. 48). Le Député représente l'ensemble du pays mais il ne peut pas être élu par plus d'un district désigné par une loi particulière comme circonscription électorale. « S'il arrive qu'un candidat soit élu dans plus d'une circonscription, il pourra choisir, dans les huit jours qui suivent la proclamation des résultats, la circonscription qu'il désire représenter » (art. 42 de la Constitution).

b) La seconde condition pour être éligible est d'être ressortissant irakien de naissance ou naturalisé. Nous pouvions mettre, tacitement cette deuxième condition

dans la précédente, car la jouissance de l'électorat demande que l'électeur soit irakien ressortissant ou naturalisé, mais nous voulons montrer que la constitution et même la loi électorale admettant qu'un irakien naturalisé de récente date, la possibilité de pénétrer dans le parlement, étant donné qu'il participerait ainsi directement, à la vie politique du pays, d'autant plus qu'il est bien difficile de déterminer et de connaître exactement les causes qui ont poussé cet étranger à demander la naturalisation. Le plus souvent les personnes qui demandent la naturalisation le font uniquement dans leurs propres intérêts sans trop se soucier des choses publiques et de l'avenir de leur nouvelle patrie. Si la loi électorale accepte de donner aux naturalisés, sans exigence d'une résidence effective dans le pays après la naturalisation, la jouissance de l'électorat elle ne doit pas accorder aux naturalisés le droit d'être députés sans aucune exigence de résidence effective dans le pays après la naturalisation, car un député peut être plus dangereux qu'un électeur. Nous mettons ici le passage de M. Barthélémy pour rappeler le grave danger possible de cette générosité constitutionnelle : « En Angleterre, un israélite hongrois, nommé Tribitch, a réussi non seulement à se faire admettre comme citoyen anglais, mais même sous le nom de Lincoln, à se faire élire un an après sa naturalisation, membre de la Chambre des Communes ; de son propre aveu, il put ainsi, mieux jouer son rôle d'espion au profit des empires centraux, pendant la grande guerre ». (1)

c) La condition d'âge pour être député est fixée à 30 ans révolus (art. 30 de la Constitution). La loi électorale fixe l'âge pour un électeur de premier degré à 20 ans accomplis, pour l'électeur de deuxième degré, elle exige 25 ans révolus, quant à l'âge du député, la Constitution et la loi électorale le fixent à 30 ans révolus. C'est parce que l'électeur de deuxième degré exige plus d'expérience

(1) Barthélémy J, ouvr. cité, p. 270.

et de prudence que celui de premier degré, et le député en exige sans doute davantage. Actuellement, dans les constitutions modernes d'un certain nombre d'Etats, par exemple, de la France, l'âge d'éligibilité, sous la poussée des idées démocratiques, est baissé à 25 ans. Mais la Constitution irakienne a cru devoir maintenir la limite d'âge à 30 ans au moins; et, sur ce point, elle peut être comparée à la Charte française de 1830 qui exigeait le même âge.

d) La quatrième condition c'est que le député ne doit pas être dans un cas d'incapacité. La Constitution irakienne, dans son article 30 énumère les personnes qui sont frappées d'incapacité temporaire ou définitive : 1° la personne qui n'est pas « irakienne » soit ressortissante de naissance ou de naturalisation. Sans doute un étranger qui ne peut pas être électeur, ne peut pas pénétrer comme membre dans la Chambre des Députés. C'est une règle générale, acceptée par toutes les constitutions du monde. 2° Si un irakien, ressortissant de naissance ou naturalisé se réclame d'une nationalité étrangère ou de la protection d'une puissance étrangère, ne peut pas être député. La constitution prévoit qu'un irakien ayant deux nationalités ne mérite pas d'être représentant du pays, ainsi que celui qui préfère être protégé par une puissance étrangère. Le plus souvent cette personne de deux nationalités, ou protégée par la puissance étrangère, ne se soucie pas des choses publiques et de l'avenir de sa deuxième patrie, l'Irak. En plus, il peut facilement être un espion. 3° Si un irakien a été déclaré en faillite et n'a pas été légalement réhabilité, il ne peut pas être élu, mais le jour où il se réhabilite, il peut avoir le droit d'être élu et de rentrer dans la Chambre des Députés. 4° S'il a été interdit de séjour et que l'interdiction n'a pas été levée. La Constitution prenait cette précaution parce que la prodigalité est un genre d'une simplicité d'esprit. 5° S'il a subi un emprisonnement de plus d'un an pour un délit autre qu'un délit politique ou s'il a été condamné à un emprisonnement, quelle qu'en soit la du-

rée, pour vol, corruption, abus de confiance, faux, fraude ou tout autre délit contre l'honneur. Un législateur doit, naturellement, être un notable, et celui qui commet un délit contre l'honneur ne peut pas être un membre d'une chambre législative représentant le pays (voir l'art 30).

Ce sont les quatre conditions d'éligibilité. Mais elles ne suffisent pas. Il ne faut pas, dans un cas d'inéligibilité prévu par la Constitution et la loi électorale, et imposée à certaines catégories de personne. L'article 46 de la loi électorale frappe les officiers militaires et de la police d'inéligibilité « les officiers sous les drapeaux, militaire et de la police, doivent renoncer à leur situation, s'ils acceptent d'être député. » Cette disposition, qui écarte de l'électorat et de l'éligibilité les militaires, sans renoncer à leur situation, est dictée par les besoins de la discipline militaire et la nécessité d'assurer l'indépendance aux chambres législatives.

La Constitution dispose que « Les fonctionnaires élus peuvent choisir entre l'acceptation et le refus de leur mandat, ceux qui l'acceptent, doivent renoncer à leur situation pendant la durée de la législation, à moins qu'ils soient ministres (ar. 42, alinéa 2) ». Ainsi donc, les officiers militaires et de la police et les fonctionnaires possèdent la jouissance de l'électorat et l'éligibilité, mais ils sont privés d'être députés sans renoncer à leur situation. Nous comprenons de l'article 42, alinéa 2 mentionné plus haut, que si les fonctionnaires étaient élus, ils conserveraient leurs postes de fonctionnaires, mais n'en exerceraient plus les fonctions. Bien entendu, les chefs administratifs, les juges, les préfets de la police, les officiers militaires et de la police ne peuvent être élus dans les circonscriptions électorales où ils exercent leurs fonctions (ar. 47 de la loi électorale).

La possibilité des fonctionnaires et officiers de poser leur candidature et d'être élus, présente des avantages et des inconvénients. Il permettrait aux électeurs d'envoyer au parlement des hommes qui, au cours de leur carrière plus ou moins longue, ont acquis des connais-

sances administratives, militaires et politiques et qui, par là même, peuvent être utiles au parlement. D'autre part, malgré que la loi électorale prenne la précaution d'empêcher ces fonctionnaires d'être élus dans les circonscriptions électorales où ils exercent leurs fonctions, ce système a des inconvénients. Il détourne, en effet, beaucoup de fonctionnaires de l'administration et les amène à consacrer leur activité à la préparation de leur élection. Ces fonctionnaires convoitant un mandat parlementaire, peuvent trop ménager les intérêts de leurs électeurs de demain, et cela au détriment de l'Etat.

3° *Mode d'élection des Députés.* — L'article 36 de la Constitution pose le principe que « La Chambre des Députés est élue sur la base d'un député par 20.000 citoyens mâles de l'Irak ». La Constitution ne restreint pas dans cet article le suffrage. On y comprend que chaque citoyen mâle en Irak peut avoir le droit électoral s'il ne tombe pas dans l'incapacité mentionnée par l'article 30. Donc, selon l'article 36, le suffrage est universel. Mais, il y a une contradiction entre cet article 36 de la Constitution et l'article 3, alinéa 7 de la loi électorale qui prescrit : « Chaque Irakien inscrit sur les listes électorales peut être électeur du premier degré sauf celui qui ne paie pas, au gouvernement ou à la municipalité, un impôt quelconque. Celui qui habite une maison pour laquelle on paie un impôt au gouvernement ou à la municipalité, est estimé comme celui qui paie un impôt direct ». Cet article de la loi électorale restreint le suffrage par le paiement de l'impôt quel que soit le montant. M. Hooper (1) voit que cet alinéa 7 de l'article 3 est non constitutionnel parce que la Constitution ne restreint pas le suffrage et que la loi électorale doit être interprétée sous la lumière de la Constitution parce que c'est la même assemblée constituante et la loi électo-

(1) C. A. Hooper, *The Constitutional law of Iraq*, Bagdad 1928, p. 86.

rale. La loi électorale est plus détaillée, elle exprime parfois la Constitution dont les articles sont résumés. En pratique, cette restriction est en vigueur en Irak. Cette restriction n'est pas une chose difficile à réaliser ; ils sont très rares, parmi les Irakiens, ceux qui ne payent pas un impôt très minime. L'article 37 de la Constitution prescrit que : « le système électoral s'appliquant aux députés sera fixé par une loi particulière qui assurera l'application du principe du scrutin secret et qui tiendra compte de la représentation équitable des minorités non musulmanes ». La Constitution voulait donner à ces minorités le droit d'être représentées par la Chambre des Députés, mais elle a laissé le détail à la loi électorale. Cette loi de l'élection a donné à deux minorités seulement le droit d'être représentées à la Chambre. Ce sont les minorités chrétienne et juive, et elle a laissé aux autres minorités le droit d'élire. L'article 6 alinéa 2 de la loi électorale prescrit que : « les minorités chrétienne et juive ont les nombres suivants de députés :

<i>liwa</i>		<i>Chrétien</i>	<i>Juif</i>
»	Bagdad	1	2
»	Mossoul	2	1
»	Bassorah	1	1

Nous essayerons de dégager de la Constitution et de la loi électorale, les traits caractéristiques du système électoral et de donner une image de la Chambre des Députés.

La loi électorale a divisé le pays en trois circonscriptions électorales pour l'élection générale. La première comprend : Mossoul, Kerkuh, Sulemaniah, Erbil ; la deuxième comprend : Bagdad, Dialah, Dilème, Hilla, Karballa, Koute, Dyoannia ; la troisième comprend : Min-deuxième comprend : Bagdad, Dialah, Dilème, Lilla, tafik, Imarah, Bassorah.

Chaque *liwa*, département, a une circonscription élec-

torale. L'élection se déroule sur la base d'un député par 20.000 citoyens mâles (art. 36 de la Constitution). L'article 6 de la loi électorale exprime que : « Si le nombre des mâles est moins que vingt mille et plus de dix mille dans la circonscription électorale, on élit un député ; si le nombre est de trente mille on élit deux députés ; si le nombre est de 50.000 on élit trois députés et s'il est de 70.000 on élit quatre députés, etc... »

Quant aux électeurs de deuxième degré, ils sont élus chacun par 250 électeurs de premier degré ; si un bureau du département comprend un nombre d'électeurs de premier degré supérieur à 250 l'élection se déroule ainsi :

De 401 à 650	Deux	électeurs	du 2° degré		
» 651 à 900	Trois	—		—	—
» 901 à 1.150	Quatre	—		—	—

Si le nombre des électeurs de premier degré est moins que 250 mâles mais plus de 150, on élit un électeur de deuxième degré. Si le nombre, dans le bureau, des électeurs de premier degré est moins de 150 électeurs, ce bureau sera ajouté avec un autre voisin (art. 7 de la loi électorale).

L'avantage de la distribution à trois circonscriptions électorales est d'appliquer l'article 3 de la loi électorale qui prescrit que « ...chaque circonscription électorale ne peut pas élire un candidat d'une autre ». La loi électorale, donc, dispose que l'élection générale des députés se déroule par les listes électorales, c'est-à-dire chaque électeur élit un nombre de députés qui convient avec le nombre des citoyens de son bureau électoral. Si on écrit dans le bulletin un nombre de candidats supérieur au nombre fixé selon le nombre de citoyens, on accepte le nombre voulu et le supplément sera éliminé (art. 24 de la loi électorale).

La Constitution, dans son article 37 dit que : « le système électoral s'appliquant aux députés sera fixé par une loi particulière qui assurera l'application du scru-

tin secret.. » Elle a demandé l'application du scrutin secret pour laisser aux électeurs la liberté de choisir leurs candidats préférés sans aucune influence étrangère ; la loi électorale a affirmé ce principe demandé par la Constitution.

(Sur ce point de la liberté d'élection, nous allons donner, dans la conclusion de cet ouvrage, notre avis, en exprimant le déroulement de l'élection en Irak au point de vue pratique.)

Pour mieux exprimer, l'article 40 de la loi électorale prescrit que : « ...les candidats qui gagnent le plus grand nombre de voix deviennent députés. Si deux candidats gagnent chacun le même nombre que l'autre, ils tirent au sort. Les députés juifs et chrétiens sont élus parmi les citoyens de leurs religions, proportionnellement entre eux, sans regarder la proportion des autres de la majorité ». Les anciens députés sont rééligibles (art. 41 de la Constitution). La Constitution a donné à la Chambre des Députés le droit de régler toutes les questions concernant les élections contestées. Elle a suivi une méthode contraire à certaines constitutions qui ont donné cette capacité aux tribunaux spéciaux. C'est l'article 43 de la Constitution qui prescrit : « La Chambre des Députés règle toutes les questions concernant la validation du mandat des députés, les vacances, les démissions et les élections contestées ». Le programme intérieur de la Chambre des Députés dispose, dans son article 11 que le député se trouve élu par une élection contestée, son élection sera examinée par une des commissions spéciales pour les élections des députés, la commission présente un rapport sur cette élection devant la Chambre des Députés qui donnera la décision définitive. Si la Chambre des Députés, après la représentation du rapport, décide que l'élection de tel député contestée est régulière, la contestation sera nulle, mais, si la Chambre juge que l'élection n'était pas régulière, l'élection de ce député est annulée. Le président de la Chambre des Députés l'an-

nonce au président du Conseil pour renouveler l'élection de cette candidature.

Les articles 34 à 41 inclus de la loi électorale expliquent en détail la façon d'élire les députés par les électeurs de deuxième degré.

Les électeurs de deuxième degré assistent au temps et dans l'endroit fixés par la commission électorale locale, ils écrivent les noms complets et les professions des candidats, mais doivent voter pour un nombre de candidats fixé sur le papier officiel de vote, donné aux électeurs au moment du vote, y compris le nombre des candidats chrétiens et juifs. Les électeurs de deuxième degré mettent ces bulletins dans l'urne, l'un après l'autre, selon l'inscription de leurs noms sur la liste. Celui qui ne sait pas écrire peut demander à quelqu'un, dans la salle, de vote, d'écrire sur son bulletin les noms complets et les professions de ses candidats préférés. Si le nombre des électeurs de deuxième degré convoqués le jour fixé de l'élection n'atteignent pas 80 % du nombre total des électeurs de deuxième degré, les électeurs présents votent et déposent les bulletins dans l'urne de vote qui reste fermée, et la commission électorale convoque, de nouveau, ceux qui ne sont pas venus le premier jour fixé. L'urne sera, quel que soit le nombre d'électeurs, ouverte par la commission devant le public et les voix seront rangées sur une liste et envoyées au préfet de liwa. Le préfet ramasse toutes les listes des bureaux de vote et fait, devant la commission centrale de son département, le résultat de l'élection des députés dans son liwa. Le préfet prépare une liste des noms des candidats qui ont obtenu le plus de voix. Cette liste sera signée par le préfet et par la commission électorale du liwa et envoyée en plusieurs exemplaires au ministre de l'Intérieur, au secrétariat de la Chambre des Députés. Les élus ne deviennent pas députés avant l'approbation de leur élection par la Chambre des Députés même, après son ouverture. Le nombre des Députés de la Chambre du premier Parlement en Irak qui était ouvert solennellement à Bagdad

le 16 juillet 1925, était de 88 députés. Ce nombre était augmenté après la dernière statistique des citoyens irakiens.

4° *La durée du mandat de Député.* — La Constitution fixe la durée du mandat de député à 4 ans : « ...La durée de la Chambre des Députés sera de quatre sessions ordinaires, à raison d'une session par an à partir du 1^{er} novembre suivant les élections et, si le 1^{er} novembre correspond à un jour férié officiel, à partir du jour suivant » (art. 38). Le mandat de député expire à la fin de la législature. Normalement, tous les quatre ans la Chambre des Députés se renouvelle intégralement. Mais le mandat peut, par ailleurs, prendre fin en cas de décès ou de démission. L'article 15 du règlement intérieur de la Chambre des Députés prescrit que : « C'est la Chambre des Députés elle-même qui accepte la démission de député. Si le député démissionne avant que la Chambre examine la régularité de son élection, il peut être réélu. Si le député accepte une fonction de l'Etat, il devient démissionnaire ».

La Constitution, dans son article 30 mentionné plus haut, a prévu les cas de pertes de mandat (voir article 30). Nous ajoutons ici ce que le règlement intérieur a mentionné plus haut dans son article 15 : le député, pendant la durée de son mandat, perd son mandat s'il entre au service de l'Etat et devient fonctionnaire. L'article de cette prescription conclut qu'il ne suffit pas qu'un député soit nommé fonctionnaire d'Etat, mais il faut qu'il accepte ce poste de fonctionnaire. Dans ces cas causant la perte du mandat, la déchéance est prononcée par la Chambre des Députés elle-même. Ces droits de prononcer des déchéances lui appartient logiquement puisqu'il est le complément naturel du droit de vérifier les pouvoirs de ses membres et de statuer sur leur validité, l'article 43 de la Constitution prescrit que : « La Chambre des Députés règle toutes les questions concernant la validité du mandat des Députés, les vacances, les démissions et les élections contestées ».

La Chambre des Députés se renouvelle donc intégralement à la fin de quatre ans fixés par la Constitution. Dans ce cas, tous les mandats de députés prennent fin en même temps. Mais, si un siège devient vacant à la Chambre par la mort de son titulaire ou par sa démission parce qu'il cesse d'être qualifié ou parce qu'il s'absente de la Chambre, il y aura une nouvelle élection, ordonnée par le président de la Chambre (art. 47 de la Constitution).

SECTION IV

Les dispositions générales

qui concernent les Chambres législatives

a) *Mandat impératif.* — L'article 48 de la Constitution prohibe indirectement le mandat impératif : « Les membres de la Chambre des Députés ne représentent pas uniquement leur circonscription, ils représentent l'ensemble de l'Irak », ils sont donc considérés comme représentants de la nation tout entière et non de leurs électeurs. De cette disposition il résulte qu'un député n'est aucunement tenu juridiquement de rendre compte à ses électeurs de son mandat. Puisqu'il représente l'ensemble du pays, il n'est pas obligé de voter selon un programme fait par les électeurs, mais il doit s'occuper de toutes les affaires publiques de tout son pays.

b) *Prestation de serment.* — Chaque député et chaque sénateur doit en présence de son assemblée et avant de prendre possession de son siège, jurer d'être fidèle au roi, de respecter la loi organique, la Constitution, de

servir la nation et le pays, de remplir les devoirs qui lui incombent (art. 51 de la Constitution). En effet, c'est le même texte du serment que les sénateurs et les députés doivent prêter immédiatement après la vérification de leurs pouvoirs. Ce texte du serment prescrit par l'article 3 du règlement intérieur de la Chambre des Députés et l'article 3 de celui du Sénat, est le suivant : « Je jure que je serai fidèle au roi (prononcer le nom du roi), respecterai la Constitution, servirai la nation et la patrie et remplirai les devoirs qui m'incombent ». Nous remarquons ici que la Constitution et les règlements intérieurs des deux assemblées obligent à ce que le serment soit prêté sans aucune réserve et nous comprenons du mot « doit » dans l'article 51 de la Constitution, que tant que le sénateur ou député n'a pas accompli cet acte il ne peut exercer sa fonction parlementaire, c'est-à-dire ne peut ni assister aux séances des Chambres, ni participer à leur travail.

c) *Sessions des Chambres.* — Les Chambres législatives accomplissent leurs travaux pendant des sessions. La session du Sénat s'ouvre en même temps que celle de la Chambre des Députés et se termine en même temps qu'elle (art. 34 de la Constitution). Le Sénat et la Chambre des Députés doivent donc siéger simultanément. A cette règle constitutionnelle de simultanéité des sessions des deux Chambres législatives, aucune exception n'est admise. L'ouverture de la session ordinaire de la représentation nationale et fixée par la Constitution au 1^{er} novembre suivant les élections, et si le 1^{er} novembre correspond à un jour férié officiel, à partir du jour suivant (art. 38 de la Constitution). Mais, à côté de cette session ordinaire, les Chambres doivent être convoquées, en cas de nécessité, en session extraordinaire. Si la Chambre est dissoute, des élections générales doivent avoir lieu et la nouvelle Chambre doit être réunie en session extraordinaire moins de quatre mois après la date de la dissolution ; la durée d'une session extraordinaire ainsi convoquée et les conditions concernant la prolon-

gation et les ajournements de cette session extraordinaire sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux sessions ordinaires...

En tout cas, cette session doit être prorogée le 31 octobre afin que la première session ordinaire du Parlement puisse s'ouvrir au début de novembre. Si une session extraordinaire a lieu en novembre ou en décembre, elle sera considérée comme la première session ordinaire du Parlement (art. 40 de la Constitution).

Donc, soit en session ordinaire, soit en session extraordinaire, c'est le roi qui convoque les Chambres par son iradat royal : « Le roi convoque le Parlement, ouvre la session, l'ajourne, la proroge et dissout le Parlement conformément aux stipulations de la Constitution » (article 26 alinéa *b* de la Constitution).

Si le roi ne convoque pas la Chambre dans ce temps fixé (1^{er} novembre), elle se réunit de sa propre initiative, conformément à la Constitution, à la date d'ouverture de la session ordinaire qui dure quatre mois, à moins que la Chambre soit dissoute par le roi avant l'expiration de cette période ou à moins que la session soit prolongée par le roi pour assurer l'expédition des affaires urgentes (art. 39 de la Constitution). La durée des sessions ordinaires de la Chambre, chaque année est de quatre mois, mais le roi peut prolonger cette durée de deux mois encore au maximum (article 39) ; donc, la durée ordinaire ne peut pas dépasser six mois.

La modification du 29 juillet 1925 de la Constitution a ajouté la phrase suivant à l'article 40 : le roi a le droit de convoquer le Parlement à se réunir en session extraordinaire en dehors de la session ordinaire pour délibérer des affaires qui seront mentionnées dans la convocation : cette session extraordinaire sera dissoute par l'iradat royal.

C'est, en effet, le roi, comme chef du pouvoir exécutif, qui juge s'il y a nécessité de convoquer la représentation nationale en session extraordinaire. La Constitution n'a rien donné ici au Parlement comme droit

de juger ou de contester l'iradat royal sur la nécessité de convoquer la représentation nationale en session extraordinaire. Au contraire, en ce qui concerne la session ordinaire, la Constitution détermine, comme nous avons vu plus haut, expressément la date de convocation (1^{er} novembre). Si le roi ne convoque pas la Chambre le 1^{er} novembre, elle se réunit de sa propre initiative (art. 39). Ainsi donc, nous constatons que tandis que le roi juge souverainement du moment de convocation des Chambres en session extraordinaire, au contraire, en ce qui concerne la session ordinaire, la couronne est liée par la Constitution elle-même qui en fixe la date d'ouverture (1^{er} novembre). Si le besoin se faisait sentir de convoquer les Chambres avant cette date, le roi ne pourrait les convoquer qu'en session extraordinaire. Si le trône échouait à un souverain qui n'a pas atteint sa majorité dix-huit ans accomplis, les droits de la couronne sont exercés par un Régent (art. 22 alinéa 1 de la Constitution). Le roi ou le régent juge souverainement du moment de la convocation de la représentation nationale en session extraordinaire, mais cela ne veut pas dire encore que l'ouverture de la session extraordinaire dans, tous les cas, ne dépend que de sa volonté, car il y a, en effet, des cas exceptionnels où la session extraordinaire a été envisagée par la constitution elle-même.

Ces cas déterminés par l'article 22 alinéa 2 de la Constitution sont exceptionnels : « le Parlement est convoqué en session spéciale quand il est nécessaire de désigner un régent, si la Chambre des Députés était dissoute et que les opérations électorales pour la constitution d'une nouvelle Chambre n'étaient pas terminées, la Chambre dissoute se réunirait à nouveau pour la circonstance ». C'est sans doute le Conseil des Ministres qui doit exécuter cette opération délicate. Remarquons, ici, que ce n'est pas le régent seulement qui peut exercer les droits de la couronne au cas où le trône échoit à un souverain mineur ; mais, pendant la période comprise

entre le décès du roi et la désignation du régent, jusqu'au moment où le régent prête le serment, c'est le Cabinet qui exerce les droits de la couronne, au nom du peuple de l'Irak (art. 22 alinéa 1).

Le nombre des sessions ordinaires est fixé par la Constitution : quatre sessions, une session chaque année qui commence le 1^{er} novembre et qui dure quatre mois et peut être de six mois par iradat royal.

Dès que la session ordinaire est clôturée, le roi peut convoquer les Chambres en session extraordinaire autant de fois que la nécessité se présentera. La session parlementaire est ouverte par le roi en personne, par le premier ministre ou par l'un des ministres autorisés à ouvrir la session parlementaire et à prononcer le discours du trône (art. 29 de la Constitution). Dans le cas où le roi ouvre les sessions, le Sénat et la Chambre des Députés siègent ensemble. Les sénateurs et les députés siégeant ensemble, doivent écouter le discours du trône en restant debout (art. 1^{er} du règlement intérieur de la Chambre des Députés).

Nous voyons que l'ouverture et la clôture des Chambres en réalité sont des actes du pouvoir royal ; mais il n'est pas indispensable que le roi le fasse personnellement ; il peut charger un de ses ministres de le remplacer. En pratique, le discours du trône contient le programme politique du gouvernement, auquel le parlement répond dans l'adresse, c'est-à-dire la réponse du Parlement au discours du trône. Les débats sur l'adresse, dans la Chambre des Députés et dans le Sénat, ne furent en réalité que les débats sur le programme politique du gouvernement. La réponse au discours du trône doit, en pratique, être préparée par les deux assemblées séparément. Chaque assemblée prépare une réponse après les débats au discours du trône et envoie cette réponse au roi.

L'article 18 du règlement intérieur de la Chambre des Députés prescrit que, au début des sessions annuelles, la Chambre désigne une commission composée de

huit députés ou si la Chambre le décide, de huit membres élus du peuple, pour préparer la réponse au discours du trône.

d) *Commissions parlementaires.* — La Constitution, dans son texte, ne prévoit pas de commissions parlementaires, mais elle a laissé au Sénat et à la Chambre des Députés le droit d'édicter des règlements et d'émettre des ordres concernant l'ordre et la conduite de l'expédition des affaires et des débats de chaque assemblée, séparément ou des deux assemblées réunies (art. 59, alinéa 2). Ce sont donc, en réalité, les règlements intérieurs des Chambres qui complètent à ce point la Constitution et déterminent leur organisation. Les règlements actuels des Chambres distinguent deux sortes de commissions : permanentes et temporaires. Les commissions permanentes sont au nombre de 9 (article 16 du règlement de la Chambre) : commission de pétitions, commission des affaires extérieures, commission des affaires intérieures, commission des affaires juridiques, commission des affaires militaires, commission des affaires économiques, commission des affaires financières, commission des affaires d'éducation nationale et commission qui contrôle les comptes finaux du gouvernement. Ces commissions permanentes durent pendant toute une période parlementaire. Les membres de ces commissions peuvent échanger leurs postes. Le ministre ne peut pas être membre d'une de ces commissions, il peut y assister pour répondre aux questions concernant son ministère, mais il n'a pas le droit d'y voter. En dehors de ces commissions, il y a d'autres commissions dont les membres sont également députés : commission de la bibliothèque et commission pour la précision du compte de la Chambre des Députés. A côté de ces commissions permanentes, les règlements prévoient l'institution de commissions temporaires et spéciales, dont les pouvoirs cessent avec l'accomplissement de la tâche qui leur a été confiée. Cette tâche, dans la plupart des cas, est l'étude d'un projet ou d'une proposition de loi ainsi que l'examen des

autres matières que les Chambres jugent nécessaires de renvoyer à une commission spéciale (voir art. 18-19 du règlement de la Chambre des Députés). Un député ne peut pas être membre dans deux commissions permanentes à la fois.

Chaque commission élit un président pour administrer la commission durant les débats et pour organiser ses affaires ; un vice-président et un rapporteur qui insère les propositions de la commission et pour donner les explications à la Chambre au nom de sa commission. La délibération des affaires dans la commission demande la présence du tiers de ses membres (art. 21 du règlement).

La commission a le droit de convoquer un ministre ou un fonctionnaire pour le questionner sur ce qui concerne ses affaires. Les Chambres ont le droit aussi d'ajouter quelques membres dans une commission ou réunir deux commissions pour en former une. Le public n'est pas admis aux séances des commissions, mais les députés, les membres du gouvernement ou leurs commissaires (si la commission les appelle) peuvent assister et parler durant les séances, mais seuls les membres de la commission ont le droit de vote.

e) *Du quorum nécessaire pour les délibérations et votes valables des Chambres.* — « Aucune des deux assemblées ne peut procéder à l'expédition des affaires en dehors de la présence de la moitié de ses membres plus un » (art. 52 de la Constitution). Sauf exception prévue par cette loi, les décisions seront acquises par la majorité des voix des membres présents, en dehors du président. Le président ne vote qu'en cas d'égalité des voix, auquel cas il aura voix prépondérante. Une majorité n'est acquise que si la moitié des membres présents pointent leurs votes. Chaque membre de l'assemblée doit personnellement pointer son vote (article 53).

La majorité des voix des membres présents est nécessaire pour la validité des décisions. En cas de réparti-

tion égale des voix, le président donne sa voix qui est prépondérante.

Ainsi, une séance ne peut être tenue que si ce quorum, qui s'élève à une majorité des sénateurs ou députés est atteint.

En effet, ce sont les présidents des Chambres qui sont chargés de vérifier si le quorum exigé par la constitution est atteint.

Le règlement de la Chambre des Députés exprime par ses articles 79 à 85 inclus les modes du vote : trois modes de vote dans l'assemblée : 1° vote par le geste, c'est-à-dire, le député ou le sénateur qui fait l'objet du vote lève la main ou se lève ; ce mode de vote est employé dans tous les cas, sauf les cas où la Chambre ou le règlement désigne un autre mode. 2° l'appel nominal, c'est le meilleur et le plus sûr. Ce mode a deux façons, la première, c'est que le scribe lit les noms des députés, un par un, avant le vote, le député qui est appelé se lève et donne sa voix publiquement ; deuxièmement, c'est que le député lui-même met devant le président un papier qui exprime sa voix. Ce mode est employé notamment quand on vote le budget, les impôts, les traités, ou si cinq députés demandent l'emploi de l'appel nominal. 3° le troisième mode, c'est le vote secret. Ce mode est employé pour donner la confiance au Cabinet ou un ministre quand on vérifie l'élection contestée d'un député ou si cinq députés demandent l'emploi de ce mode de vote secret.

f) *Siège des Chambres.* — L'article 3 de la Constitution détermine que Bagdad est considéré comme la capitale de l'Irak. En pratique, nous trouvons que presque tous les Etats ont accepté que le siège de la représentation nationale soit dans la capitale auprès du gouvernement et du roi qui ont des relations immédiates avec ces deux chambres législatives. L'Irak a suivi ces Etats en acceptant de mettre le siège du Parlement à Bagdad. « Si la nécessité s'en imposait, la capitale pourrait être, au terme d'une loi spéciale, transférée dans une

autre ville » (art. 3). En ce cas, le siège du Parlement serait dans la nouvelle capitale. Ni la Constitution, ni les règlements des Chambres n'ont pris un texte sur ce point, mais on comprend que l'article 3 de la Constitution qui a donné au Parlement le droit de transférer la capitale si une nécessité s'impose, le Parlement lui-même désigne l'endroit de son siège.

SECTION V

Privilèges et garanties du Parlement

a) *Irresponsabilité et immunité parlementaire.* — La Constitution, dans son article 60, détermine que : « Aucun membre du Parlement ne peut être arrêté ni être mis en jugement en cours de session, à moins que l'assemblée à laquelle il appartient déclare, à la majorité des voix, que les motifs de l'accusation portée contre ce membre son valables ou qu'il soit pris en flagrant délit d'une faute grave ». Tous les membres du Parlement jouissent de la liberté absolue de parole dans la limite des règlements de l'assemblée à laquelle ils appartiennent. Aucune action légale ne peut être intentée contre eux, dans un vote émis ou d'une opinion exprimée, ou d'un discours prononcé au cours des débats de l'assemblée. Si un membre du Parlement est arrêté pour une raison quelconque au cours des vacances parlementaires, le gouvernement doit en prévenir l'assemblée à la reprise de la session, l'informer de l'action intentée et fournir toutes les raisons et toutes les explications nécessaires.

Cet article distingue d'une part l'irresponsabilité des membres de la représentation nationale en ce qui concerne leurs votes émis aux Chambres, leurs déclara-

tions et leurs actes dans l'exercice de leur mandat, d'autre part leur immunité en ce qui touche leurs actes du dehors. Il est entendu que ces immunités parlementaires mettent le député ou le sénateur dans une situation privilégiée par rapport aux actions judiciaires qui pourraient, aux termes du droit commun, être intentées contre lui. Les privilèges, accordés aux membres du Parlement, s'expliquent par la nécessité d'assurer aux parlementaires la pleine liberté dans l'exercice de leurs fonctions, renfermée toutefois dans des limites strictes de fonctions. Ils nous apparaissent comme une conséquence l'indépendance du représentant de la nation.

Le sénateur ou le député a la liberté absolue, dans la limite des règlements des assemblées ; il juge seul de l'opportunité de son vote, il explique son opinion, prononce les discours aux cours des débats de l'assemblée ; aucune responsabilité ne peut lui empêcher sa liberté donnée par la Constitution.

La question est de savoir si il est couvert par cette irresponsabilité absolue, même dans le cas où il a émis un vote à la suite d'actes de corruptions fructueusement exercés sur lui. Nous pouvons répondre par l'affirmative, étant donné que la portée de l'alinéa 2 de cet article est absolument général et ne comporte aucune réserve à l'irresponsabilité.

L'article 68 du règlement de la Chambre détermine que le député parle dans la Chambre, debout, mais il n'a pas le droit de parler que de son sujet, au cas où le député parle de sujets étrangers, le président l'avertit deux fois et il l'empêche, enfin, de parler dans la séance même. Dans l'assemblée, il ne faut pas couper le discours du député ; le député n'a pas le droit d'attaquer aucune personnalité ; au cas de bruit et de désordre dans l'assemblée, le président a le droit d'ajourner la séance ou d'appeler la force armée pour maintenir l'ordre (art. 70 du règlement). Mais les sénateurs ou les députés sont responsables devant le Sénat ou la Chambre des Députés des déclarations qu'ils font et des actes

qu'ils commettent dans l'exercice de leur mandat, soit aux séances des Chambres ou à celles des commissions, soit, enfin, dans des missions ou fonctions spéciales dont ils ont été chargés par le Sénat ou la Chambre des Députés. Les articles 123, 124, 125 déterminent que : « Le député qui accuse un de ses collègues ou un ministre doit présenter au président de la Chambre un rapport exposant, en détail, les motifs et causes de l'accusation ; le président de la Chambre présente ce rapport devant l'assemblée ; si l'assemblée décide, par la majorité, que l'accusation est valable, elle renvoie ce rapport à une commission composée entre cinq et quinze membres entre les députés ; cette commission fait l'enquête, en examinant le rapport et, enfin, elle donne son avis par un autre rapport en le renvoyant, par le président de la Chambre, devant l'assemblée ; si l'assemblée décide que l'accusé a commis un crime politique ou un délit, elle l'envoie devant la Haute Cour composée selon la Constitution.

Cette Haute Cour instituée pour le jugement des ministres et des membres du Parlement et prescrite par les deux articles 81-82 de la Constitution dont voici les textes :

Une Haute Cour sera instituée pour le jugement des ministres et des membres du Parlement coupables de crimes politiques ou de délits se rapportant à leurs devoirs publics, ainsi que pour le règlement de questions concernant l'interprétation des lois et leur validité constitutionnelle (art. 81). Pour rendre l'un des jugements mentionnés dans le précédent article, la Haute Cour sera convoquée, le cas échéant, par iradat royal qui sera rendu en vertu d'une résolution ou d'une mise en accusation émanant de la Chambre des Députés qui en aura ainsi décidé par majorité des deux tiers de ses membres présents. La Haute Cour doit être composée du président et de huit membres choisis par le Sénat, moitié parmi les sénateurs, moitié parmi les magistrats supérieurs. La

cour siègera sous la présidence du président du Sénat (article 82).

Ainsi nous voyons que, sans l'autorisation des Chambres, les membres du Parlement ne sont responsables de leurs déclarations ou actes commis dans l'exercice de leur fonction, ni civilement, ni pénalement, ils en sont uniquement responsables devant les Chambres elles-mêmes qui possèdent, selon leurs règlements, un pouvoir disciplinaire sur eux. La responsabilité des membres du Parlement sera fixée par la Haute Cour comme nous l'avons vu plus haut. La constitution a donné aux membres du Parlement une irresponsabilité absolue sans restriction pour le vote émis ou une opinion exprimée, ou un discours prononcé au cours des débats de l'assemblée ; le cas où le parlementaire commet un crime politique, la Constitution a donné à la Chambre l'autorité d'envoyer ce coupable politique devant la Haute Cour ; enfin, si le parlementaire commet un outrage ou des crimes ordinaires, la Constitution, après l'autorisation de la Chambre, enlève cette irresponsabilité parlementaire détruisant ainsi ce privilège extraordinaire et mettant les membres du Parlement, à ce point là, au même niveau que les autres citoyens.

Pour les actes commis en dehors de l'exercice du mandat, la Constitution reconnaît aux membres du Parlement l'immunité parlementaire. Ce privilège, qui a pour objet de protéger le parlementaire contre les poursuites répressives motivées par des faits étrangers à sa fonction, n'enlève pas la responsabilité mais peut retarder les poursuites, l'article 60, alinéa 1 prescrit que : « aucun membre du Parlement ne peut être arrêté ni mis en jugement en cours de session, à moins que l'assemblée à laquelle il appartient déclare, à la majorité des voix, que les motifs de l'accusation portés contre ce membre sont valables ». Mais cette autorisation constitutionnelle de l'assemblée n'est pas toujours absolument nécessaire ; car, au cas où le parlementaire serait pris en flagrant délit d'une faute grave, il peut être

poursuivi et arrêté sans autorisation de l'assemblée à laquelle il appartient.

Si un membre du Parlement est arrêté pour une raison quelconque au cours des vacances parlementaires, le gouvernement doit en prévenir l'assemblée à la reprise de la session, l'informer de l'action intentée et fournir toutes les raisons et toutes les explications nécessaires (article 60 alinéa 3).

Nous pouvons déduire, aussi, de l'article 60 alinéa 1 que l'immunité parlementaire couvre le sénateur et le député, non seulement pour les crimes ou les délits, mais aussi pour les contraventions de simple police. Il est évident que cette immunité ne couvre pas les parlementaires devant les poursuites civiles, car l'alinéa 1 de l'article 60 de la Constitution ne contient que les poursuites judiciaires à cause des crimes et des délits criminels commis par un parlementaire. L'action civile peut être intentée contre un sénateur ou député de la même façon que contre un simple citoyen.

La Constitution irakienne est muette sur le point de savoir si un citoyen qui devient sénateur ou député avant qu'une sentence exécutoire ait été prononcée contre lui pour une infraction, l'autorité qui enquête et instruit avisera-t-elle le Sénat ou la Chambre des Députés qui donnera ou refusera l'autorisation de continuer la procédure ? Nous pouvons répondre qu'avant qu'une sentence exécutoire ait été prononcée, la procédure n'est pas terminée ; le citoyen devenu un membre du Parlement peut exercer son mandat et nous savons que la règle d'immunité parlementaire peut être motivée par le soin de ne pas enlever un parlementaire du Parlement au cours du travail, donc, l'autorité qui enquête doit aviser le Sénat ou la Chambre des Députés pour donner ou refuser l'autorisation de continuer la procédure et ce parlementaire pourrait être remis en liberté provisoire si le Sénat ou la Chambre refuse l'autorisation de continuer la procédure. Au contraire, le Parlement n'a pas la possibilité de faire suspendre l'exécution d'une sen-

tence exécutoire, laquelle a été prononcée contre le sénateur ou député avant son élection ou sa nomination, car la procédure était terminée.

b) *L'indemnité parlementaire.* — L'article 35 modifié de la Constitution détermine que : « Chaque sénateur touche une somme de 5.000 roupies par session ordinaire et il est indemnisé de ses frais de transport à l'aller et au retour ; chaque sénateur perçoit une indemnité supplémentaire de 1.250 roupies pour chaque mois de prolongation en dehors de la durée normale d'une session, et pour chaque mois d'une session extraordinaire ». Quant à l'indemnité des députés, elle est désignée par l'article 50 modifié de la Constitution qui détermine que : « Chaque membre de la Chambre des députés reçoit une somme de 4.000 roupies pour chaque session et est indemnisé de ses frais de déplacement à l'aller et au retour. Si la session se prolonge au-delà de quatre mois, les membres de la Chambre des Députés reçoivent une indemnité supplémentaire de 1.000 roupies par mois, pendant la durée de prolongation de session ; ainsi, mille roupies pour chaque mois d'une session extraordinaire ».

Nous avons ici, deux remarques à formuler ; 1° La constitution a accepté de mettre une différence entre la quantité de l'indemnité donnée au député et celle donnée au sénateur, l'indemnité du sénateur est supérieure à celle du député. Nous ne trouvons pas le motif de cette différence ; car les deux membres du parlement ont le même mandat et même durée de session. 2° La deuxième remarque c'est que la constitution a désigné deux textes dans deux articles qui prescrivent la quantité de l'indemnité de chaque membre des deux chambres législatives. Cette méthode expose souvent la constitution à être modifiée au point de vue de ces deux articles, tandis que nous trouvons les autres constitutions laissant cette désignation soit à une loi spéciale (la Constitution Egyptienne, art. 118) soit aux règlements des chambres (la Constitution Yougoslave) ; la constitution accorde, en plus, aux parlementaires, qui n'habitent pas la ville où

siègent les chambres, des frais de déplacement pour le premier départ et le dernier retour, c'est-à-dire au début et à la fin de la période parlementaire.

C. — *Vérification des élections et validité des pouvoirs.* — La Constitution, dans l'article 43 investit la *Chambre des Députés*, elle-même, du droit de vérifier et régler toutes les questions concernant la validation du mandat des députés, les vacances, les démissions et les élections contestées. Tous les mandats dont les élections sont contestées ou non, sont vérifiés par la Chambre. Le règlement intérieur de la Chambre contient les prescriptions détaillées concernant la vérification des pouvoirs. Au début de chaque première session, après l'élection, les députés se distribuent en quatre parties ; chaque partie élit des commissions de vérification des (madbatahs) pouvoirs, qui ne comptent pas moins de cinq membres respectivement. Tous les pouvoirs des parlementaires, ainsi que tous les actes électoraux et plaintes probables sont envoyés à ces commissions. Après la vérification, chaque commission envoie un rapport au président de la partie, bien détaillé, avec son avis sur chaque (madbatah) pouvoir. Les présidents des parties envoient devant l'assemblée ces rapports pour décider. Si l'assemblée refuse l'approbation de l'élection de tel député, le mandat de ce député devient nul et le gouvernement recommence à élire un autre député qui remplacera le refusé. Chaque parlementaire, tant que son élection n'est pas annulée, a le droit de défendre, devant la commission de vérification des pouvoirs et devant l'assemblée, son pouvoir, ou plutôt, la justification de son élection. Il a aussi, le droit de participer au travail, toutefois sans avoir la possibilité de voter au moment où le vote porte sur son élection. On commence par la validation des mandats que la majorité de la commission de vérification des pouvoirs n'a pas contestée et ensuite on examine les élections contestées. La Chambre des Députés procédant à la vérification des pouvoirs de ses membres, peut prendre trois partis différents : valider l'élection, l'annuler

ou, enfin, ajourner sa décision pour une autre séance, pour étudier les causes de la contestation de l'élection contestée (art. 10 à 14 inclus du règlement de la Chambre des Députés).

D. — *Règlements intérieurs des Chambres.* — Nous savons que la Constitution fixe dans de brefs articles les règles générales concernant l'action et le fonctionnement des Chambres, elle néglige toutefois, des détails nécessaires dans le droit public ; les règlements des deux Chambres législatives complètent la constitution et sont, en réalité, la mise en œuvre en ce qui concerne l'action des deux assemblées. La procédure et les méthodes de travail parlementaire sont, en effet, déterminées par ces règlements intérieurs des Chambres sans lesquels une Chambre ne peut fonctionner. Ces règlements sont d'autant plus importants, dans notre droit public, que toute une série de questions négligées par la constitution ont été résolues par eux.

La Constitution, dans son article 59, détermine que : « Le Sénat et la Chambre des Députés peuvent édicter des règlements et émettre des ordres concernant les matières suivantes : 1° la façon dont chacun de ces corps peut exercer et défendre les pouvoirs, les privilèges et les immunités qui lui sont conférés par la loi organique. 2° L'ordre et la conduite de l'expédition des affaires et des débats de chaque assemblée séparément ou des deux assemblées réunies ». Nous remarquons dans cet article, que l'autonomie réglementaire des Chambres est absolue. En réalité, le Sénat et la Chambre des Députés ont le droit complet d'édicter des règlements et d'émettre des ordres nécessaires concernant l'exercice de leurs travaux, leurs pouvoirs, leurs privilèges et leur immunité. Elles ont le droit de modifier leurs règlements ; chaque Chambre est investie de cette prérogative, de modifier, ou même de retoucher complètement son règlement intérieur par la manifestation de sa propre volonté qui se traduirait par une résolution. En fait, nous trouvons que les premiers règlements intérieurs du Sénat et de la

Chambre des Députés qui sont parus en 1925, l'année où les deux Chambres législatives sont nées, sont modifiés par les Chambres, séparément, plusieurs fois.

Ces règlements intérieurs contiennent certains titres qui expliquent avec détail, la façon du travail législatif : l'ouverture de l'assemblée, l'élection du bureau de la Chambre, la vérification des pouvoirs, les commissions de la Chambre, les projets de loi, le travail des séances, le vote, le vote sur les affaires pressées, les délibérations du budget, les délibérations des décrets-loi, les postes du bureau de la Chambre, les questions et les interpellations, la responsabilité et l'enquête parlementaire.

2. — *Elections des bureaux des Chambres.* — L'élection des bureaux des Chambres est un privilège accordé par la Constitution au parlement, car elle attribue expressément ce droit au Sénat et à la Chambre des Députés, par deux articles séparés : « Le président et le vice-président du Sénat sont élus parmi les membres de l'assemblée, avec l'approbation du roi, pour une période d'un an, ils peuvent être réélus à nouveau ». (Art. 33.).

« La Chambre des Députés élit, parmi ses membres, un président, deux vice-présidents et deux secrétaires, à la première séance de chaque année. Les résultats de l'élection sont soumis au roi qui donne son approbation. L'un des vice-présidents remplace le président, le cas échéant ». (Art. 44.) Le président est élu au scrutin secret, il doit gagner la majorité des voix, sinon, l'assemblée vote sur les deux députés qui ont gagné la majorité relative, si ces deux gagnent le même nombre de voix, on choisit le président par le sort (art. 4 du règlement de la Chambre des Députés). Le nouveau président remplace le président provisoire, l'élection des deux vice-présidents commence de la même façon que l'élection du président, les deux secrétaires sont élus par la majorité des voix, sinon, par la majorité relative. Le résultat de l'élection du président, vice-présidents et des secrétaires doit être envoyé au roi pour qu'il donne son approbation, ainsi que le résultat de l'élection du président et des vice-pré-

sidents du Sénat. La constitution et les règlements intérieurs des deux chambres sont muets sur le point de savoir si le roi n'approuve pas ce résultat d'élection ; l'élection sera-t-elle renouvelée si le roi ne donne pas son approbation ? En pratique, le roi ne conteste pas le résultat de l'élection des bureaux des deux Chambres législatives.

Comme nous voyons, la Constitution fixe le principe de l'élection des bureaux des deux Chambres et la durée de leurs pouvoirs à un an. Nous remarquons que le règlement intérieur de la Chambre des Députés détermine que l'opération de la vérification des pouvoirs vient après l'élection du bureau de la Chambre, tandis que nous trouvons que le contraire est mieux, c'est-à-dire que l'opération de la vérification des pouvoirs précède l'élection du bureau, c'est pour ne pas renouveler l'élection du bureau, dans le cas où l'élection parlementaire du président ou de ses collaborateurs paraîtrait faussée. Le bureau du Sénat, selon la Constitution, se compose de présidents et vice-présidents ; celui de la Chambre des Députés comprend un président, deux vice-présidents et deux secrétaires.

Le président préside les séances ; il est chargé de veiller au maintien de l'ordre extérieur. Il représente la Chambre dans les solennités publiques. Il doit surveiller et contrôler le travail dans le secrétariat, le bureau sténographique, la comptabilité ainsi que de pourvoir à la sécurité de la Chambre ; c'est à lui qu'incombe la charge de s'assurer que le travail ne soit pas interrompu ou arrêté dans les diverses commissions. Le président nomme et révoque les fonctionnaires de la Chambre avec la consultation de ses collaborateurs dans son bureau. Bref, il est responsable, dans une large mesure, du rendement du travail législatif et du bon renom de son assemblée (art. 100 du règlement de la Chambre). Le président ne peut ni voter, ni participer aux débats, tant qu'il préside la séance. Il doit calmer, par son autorité impartiale, les passions enflammées, oublier les amitiés et les haines. Si le président confie sa fonction à un vice-président, il

pourrait parfaitement entrer dans la discussion, voter et se transformer, pour un moment, en un partisan, mais c'est dangereux pour son autorité et son prestige.

Le président a la possibilité de démissionner, c'est l'assemblée qui approuve ou non sa démission. S'il accepte une fonction gouvernementale il est considéré comme démissionnaire. Disons encore que tous les membres d'un bureau ont la possibilité de démissionner. Sans démission, les fonctions de président et des autres membres du bureau ne cessent que lorsque la session est finie. Pendant les vacances de la Chambre, au cours d'une session, le bureau ne disparaît pas.

F. — *Maintien de l'ordre.* — Le Sénat ou la Chambre des Députés ont le droit exclusif de maintenir l'ordre dans leur sein par l'organe de leur président. La constitution a donné au parlement, le droit d'édicter des règlements et d'émettre des ordres concernant la façon dont il peut exercer et défendre les pouvoirs (art. 59). Elle prescrit, dans son article 56, que : « La force armée ne pénétrera pas au sein de l'assemblée et n'en gardera pas les issues, si ce n'est à la requête du président ». Si un bruit s'élève au sein de la Chambre, le président a le droit de cesser la session et de l'ajourner quelques heures ; si le bruit que font les députés continue le président a le droit d'ajourner la session à un autre jour, et si un ou plusieurs députés n'obéissent pas au règlement de la Chambre ni aux ordres du président pour garder le calme, ce dernier peut s'il trouve un danger qui menace l'ordre de la Chambre, appeler la force armée (art. 70 du règlement de la Chambre des Députés).

A ce sujet, nous pouvons signaler ici (1), le système français qui donne au président du Sénat et de la Chambre des Députés le droit de requérir la force armée, de toutes les autorités dont ils jugent le concours néces-

(1) D. Loutzitch, La Constitution du Royaume de Yougoslavie, Paris, p. 115.

saire. Ils peuvent adresser directement les réquisitions à tous les fonctionnaires et les commandants militaires d'un grade quelconque et leur ordonner de se mettre, eux et leurs troupes, à la défense de l'assemblée. La dignité et l'indépendance des Chambres n'en souffrent, sans doute point, car c'est le président, représentant l'assemblée, qui a demandé la sécurité par la force armée contre les désordres intérieurs, et notamment contre les agressions venant de l'extérieur.

CHAPITRE TROISIEME

LES ATTRIBUTIONS DES CHAMBRES

Nous allons étudier ici, le rôle essentiel des Chambres législatives, qui est de faire les lois. Les attributions nombreuses des Chambres méritent d'être étudiées séparément et successivement : attributions législatives, attributions en matière financière, attributions en matière de relations internationales, attributions de contrôle et, enfin, pétitions et actes administratifs.

SECTION I.

Les attributions législatives du Parlement

A. *Droit d'initiative et élaboration.* — Le droit d'initiative, c'est-à-dire le droit de proposer les lois, est exercé conjointement par le pouvoir exécutif et les membres de la Chambre des Députés. On peut dire que le roi peut exercer le droit d'initiative mais par l'intermédiaire des différents ministres, mais le gouvernement a le droit complet d'initiative, de sorte que les lois financières doivent être préparées et présentées devant le parlement

par le ministre des finances, et aucun député n'a le droit de proposer un projet de loi financière. La Constitution restreint, par son article 45, le droit d'initiative des Députés : « Tout membre de la Chambre des Députés a le droit de déposer des propositions de loi, sauf, en matière financière, à condition qu'il soit soutenu par dix membres de ses collègues et, si la Chambre accepte sa proposition, elle est soumise au cabinet qui prépare la loi. Une proposition repoussée par la Chambre ne peut être représentée au cours de la même session ».

Quant aux lois en matière financière, nous trouvons que l'article 100 de la Constitution détermine que « Tous les projets de loi engageant les finances publiques, augmentant, réduisant ou annulant les dépenses prévues, la loi de finances et les projets de loi concernant les emprunts contractés par le gouvernement, devront être déposés par le ministre des finances sur le bureau de la Chambre, en premier lieu ».

Nous voyons ici que la Constitution, dans ces deux articles mentionnés, a accepté trois points essentiels : 1° elle n'a pas donné aux sénateurs aucun droit d'initiative ; 2° elle a restreint le droit d'initiative donné au député, en empêchant les députés de déposer une proposition de projet de loi concernant les finances publiques ; elle a laissé ce droit au ministre des finances ; 3° elle a interdit l'initiative individuelle, en exigeant qu'au moins onze membres, députés, déposent un projet de loi, un qui le propose et dix qui le soutiennent. Cette initiative est nécessaire pour ne pas laisser l'initiative comme un jeu facile entre les mains de chaque député. De ce que nous avons dit, il y a des projets de loi présentés par le gouvernement, et des propositions de loi dûes à l'initiative des membres de la Chambre des Députés. Les uns et les autres doivent être motivés. En principe les projets et les propositions de loi sont soumis à la délibération du parlement.

Le titre 5 du règlement de la Chambre détaille les pro-

cédures nécessaires auxquels sont soumis les projets et les propositions de loi, le député qui prend l'initiative, doit présenter un rapport soutenu par les signatures de 10 députés, au président de la Chambre des Députés. Ce rapport doit contenir la proposition de loi et les motifs de cette proposition. Le président de la Chambre doit présenter cette proposition devant l'assemblée, en séance proche. Si l'assemblée accepte cette proposition, le président de la Chambre l'envoie au président du conseil pour préparer, pendant la session présente ou la première séance de la session prochaine, un projet de loi. L'assemblée a le droit de renvoyer cette proposition à une commission parlementaire pour prendre son avis sur cette proposition de loi.

Quant aux projets de loi préparés par le gouvernement, ils doivent être renvoyés par le président du conseil au président de la Chambre des Députés, chacun est accompagné par un rapport contenant les motifs de la préparation de ce projet de loi. Le président de la Chambre des Députés, renvoie ce projet, après l'approbation de l'assemblée, à la commission compétente qui l'examinera. Cette commission étudie le projet et, enfin, prépare un rapport détaillé contenant le projet de loi modifié avec les motifs de cette modification. Le président de la Chambre, après la réception du projet de loi modifié, présente le projet à l'assemblée pour le délibérer. L'assemblée a le droit de refuser le projet de loi entièrement.

Les projets de lois peuvent être déclarés urgents, et, comme tels, être soumis à une procédure sommaire. L'urgence peut être demandée par le gouvernement, en ce cas le président de la Chambre renvoie ces projets urgents à la commission compétente sans demander l'avis de l'assemblée pour ce renvoi, mais il doit l'annoncer à l'assemblée dans la première séance qui suit l'envoi.

Les projets ou propositions de loi, adoptés par une Chambre, doivent être renvoyés à l'examen et à l'acceptation de l'autre. L'article 62 de la Constitution dispose à cet effet, que tous les projets de loi doivent être soumis

à l'une des assemblées, ils doivent être soumis à la seconde s'il sont adoptés par cette première assemblée. Les projets de loi n'auront force de loi que lorsqu'ils auront été adoptés par les deux Chambres et approuvés par le roi. Les projets de loi déposés par le gouvernement sont soumis à la décision des deux assemblées ; s'ils sont adoptés, ils sont soumis au roi qui doit les approuver ou les renvoyer avec avis motivé, dans un délai de trois mois. Si toutefois l'une des assemblées déclare l'urgence, les projets devront être approuvés par le roi ou renvoyés aux débats pour un nouvel examen et avec avis motivé, dans un délai de quinze jours. Un projet de loi repoussé par les deux assemblées ne pourra plus être déposé à nouveau, dans aucune des deux Chambres au cours de la session.

La Constitution exige que les Chambres se mettent d'accord sur un texte absolument identique, toute modification apportée au texte par une Chambre nécessite, normalement, l'approbation de l'autre. Donc, en principe, pour avoir une loi, il faut l'entente parfaite entre les assemblées législatives, et en outre, évidemment, la sanction royale.

Mais, nous savons que les membres de la Chambre des Députés sont élus, tandis que ceux du Sénat sont nommés par le roi ; la Chambre représente, en réalité, le peuple qui l'a élue, quand au Sénat, il ne contient qu'une vingtaine de personnalité du pays, acceptés comme membres dans la deuxième Chambre législative, par le roi seul. Nous trouvons que l'égalité donnée par la Constitution, dans son article 62, alinéa 1 : « Tous les projets de loi doivent être soumis à l'une des deux assemblées et s'ils sont adoptés par cette première assemblée, ils doivent être soumis à la seconde assemblée » ; entre le Sénat et la Chambre des Députés au point de vue approbation des lois est une dérogation du principe démocratique, car si un projet ou une proposition de loi, qui est proposée par la Chambre des Députés même, est présentée, selon l'égalité constitutionnelle entre les deux as-

semblées, devant le Sénat avant la Chambre des Députés, le Sénat peut la repousser, et en ce cas le projet ou la proposition de loi refusée ne peut pas être soumise à la Chambre des Députés qui a proposé cette proposition de loi. Ainsi nous voyons que le Sénat peut arrêter un projet de loi déposé par le gouvernement, ou une proposition de loi faite par les membres de la Chambre des Députés elle-même. Mais pratiquement, le gouvernement présente les projets et les propositions de loi à la Chambre des Députés et ensuite au Sénat.

B. *Le droit d'amendement.* — La Constitution n'a pas inscrit, dans un texte, ce droit important, mais les règlements intérieurs des Chambres l'ont inscrit (art. 48 du règlement de la Chambre des Députés); au cours de la discussion et le vote sur les articles de chaque projet de loi ou de chaque proposition de loi, tout député a le droit de nouveaux amendements à l'article que l'assemblée discute. Si un ministre ou un membre de la commission compétente propose un amendement, cette proposition doit être renvoyée à la commission compétente pour l'étudier; le vote sur l'article auquel on propose l'amendement sera ajourné le jour où la commission compétente achève ses études sur l'amendement proposé. Le cas où l'amendement n'est pas renvoyé à la commission compétente l'assemblée continue la discussion sur l'article et l'amendement même.

SECTION II.

Les attributions en matière financière

A. *Le Budget.* — La Constitution a consacré certains articles pour le budget, car c'est une des lois les plus importantes parmi celles du pays. « Les dépenses annuelles doivent être sanctionnées par une loi annuelle appelée « Loi de finance » qui prévoit le chiffre estimé des recettes et des dépenses de l'année » (art. 98). L'initiative

du budget appartient, comme nous avons vu plus haut, au gouvernement, non aux membres de la Chambre des Députés. Le projet du budget est soumis à la même procédure que les projets de loi, mais avec certaines différences qui sont mentionnées ci-dessous. La première, c'est que l'initiative du budget appartient seulement au gouvernement. « Tous les projets de loi engageant les finances publiques, augmentant, réduisant ou annulant les dépenses prévues, la loi de finance et les projets de loi concernant les emprunts contractés par le gouvernement, devront être déposés par le ministre des finances sur le bureau de la Chambre en premier lieu » (art. 100 de la Constitution).

Présenté par le gouvernement, le budget est envoyé d'abord, au bureau de la Chambre des Députés d'où il sera envoyé à la commission financière de la Chambre. En effet, le projet de budget est examiné, avant d'être porté devant la Chambre pour vote, par la commission des finances, qui est une commission permanente dans la Chambre. L'article 95 du règlement intérieur de la Chambre ajoute que, aucune proposition dans la Chambre, augmentant ou réduisant les dépenses ou les recettes ne peut être votée avant qu'elle soit renvoyée à la commission des finances. Le budget approuvé, c'est-à-dire voté par la Chambre des Députés, doit être transmis au Sénat. Dans les deux Chambres législatives il y a, en réalité, comme pour les projets de loi, une discussion générale sur le budget et une discussion, chapitre par chapitre. L'article 94 du règlement intérieur de la Chambre, détermine que les délibérations sur les listes annexées au budget, se déroulent en présence des membres du gouvernement, et ces listes doivent être votées chapitre par chapitre ; quant à la loi des finances, elle doit être votée article par article, et, enfin, le vote sur l'ensemble. Cet article du règlement affirme l'article 101 de la constitution qui prescrit que « La loi des finances doit être discutée et votée article par article, puis, dans son ensemble. Le budget doit être voté chapitre par chapitre ». Le budget

est aussi soumis à la sanction royale, après le vote du parlement. Il doit être publié, comme les autres projets de loi, au journal officiel. Donc, comme nous avons dit plus haut, que le budget soumis au même régime ordinaire que les projets de loi : vote, sanction royale ou promulgation et publication.

La prééminence financière de la Chambre basse, toujours consacrée par les constitutions bicaméralistes, peut avoir une portée variable; tantôt c'est un simple droit de priorité admis au profit de la Chambre basse, appelée seulement à voter la première le budget; ou à ce droit de priorité consacré à l'actif de la Chambre basse s'ajoute l'interdiction du droit d'amendement budgétaire pour la Chambre haute, (cette dernière n'aurait alors que la possibilité d'accepter, ou de rejeter en bloc, le budget voté par la Chambre basse, sans avoir le droit de l'amendement), ou, enfin, la Chambre haute ne possède plus qu'un simple droit de veto et la Chambre basse peut passer outre à son opposition (1). La Constitution irakienne a adopté la première méthode, c'est-à-dire qu'elle accorde, à la Chambre des Députés, un simple droit de priorité qui se manifeste seulement dans l'ordre de la discussion du budget. Au point de vue des amendements et de la décision définitive, les deux Chambres législatives sont parfaitement égales, car le budget, pour être définitif, doit avoir l'approbation des deux Chambres. L'article 99 de la Constitution prescrit que : « Le parlement approuve la loi des finances au cours de la session qui précède l'année financière à laquelle se rapporte la loi ». La Constitution, donc, ne comporte au budget aucune suppression ou limitation du droit du Sénat. Le Sénat reçoit le budget, qui est d'abord voté par la Chambre des Députés, le discute et l'amende dans la plénitude de ses droits de chambre égale.

Selon l'article, mentionné plus haut, nous remar-

(1) D. Louizitch, *La Constitution du royaume de Yougoslavie*, Paris 1933, p. 126.

quons que le budget, qui est voté en forme de loi, se différencie des lois ordinaires par son caractère annuel, tandis que les lois ordinaires n'ont pas de durée déterminée d'avance ; une loi annuelle prévoit le chiffre estimé des recettes et des dépenses de l'année (art. 98).

Nous voyons plusieurs constitutions mettant une troisième différence entre la loi ordinaire et le budget ; le Parlement seul ou la Chambre des Députés ne peut augmenter les crédits proposés par le gouvernement, mais elle peut les réduire ou les rejeter (1).

Mais la Constitution irakienne est muette sur ce point de vue. Les règlements intérieurs des Chambres limitent simplement les droits du Parlement : « Aucune proposition concernant l'augmentation des dépenses ou la diminution des recettes, ne peut être votée avant qu'elle soit renvoyée à la commission des finances qui donnera son avis sur cette proposition » (art. 95 du règlement intérieur de la Chambre). Nous voyons que le droit d'amendement des Chambres à l'égard du budget est restreint. Ce droit d'amendement n'existe au profit des Chambres que dans l'intérêt de l'économie, c'est-à-dire dans la mesure où il a pour but de diminuer les dépenses envisagées par le gouvernement. D'autre part, toute proposition d'augmentation des dépenses ou de diminution des recettes doit être soutenue par l'avis de la commission des finances. Cette règle de restriction des droits du Parlement d'augmenter les crédits proposés par le gouvernement et de diminuer les recettes proposées, vient du droit public anglais et a pour but d'empêcher la tendance dépensière des parlementaires en vue de satisfaire les promesses faites à leurs électeurs. Sous ce prétexte, la règle les justifie hautement.

Nous avons vu que le budget doit être déposé par le gouvernement tandis que, ni la Chambre des Députés, ni le Sénat, n'a le droit d'en proposer. La Constitution ajoute, dans son article 105 que : « aucun projet de loi,

(1) Voir La Constitution Yougoslave de 1931, article 102.

aucun vote, aucune résolution engageant les fonds publics, quelle que soit l'utilisation prévue par l'une des assemblées, ne peut être valable si la proposition n'émane pas d'un ministre ».

L'article 107 de la Constitution donne à la représentation nationale la faculté de voter des douzièmes provisoires pour un ou plusieurs mois. Si une nouvelle année financière est engagée avant le vote du budget et si le Parlement siège, le ministre des finances déposera un projet de loi prévoyant des mesures provisoires pour une période ne pouvant excéder deux mois. A l'expiration du délai pour lequel des mesures provisoires ont été prises, le ministre des Finances peut déposer un nouveau projet de loi et ainsi de suite, aussi longtemps que cette mesure sera nécessaire. Si le Parlement ne siège pas, les prévisions du budget précédent seront appliquées sans préjudice des décrets qui pourraient être émis en vertu de l'article 102 de la Constitution qui détermine que : « Si, au cours des vacances parlementaires, une dépense urgente, non prévue au budget ou dans une loi spéciale, devient indispensable, le roi, avec le concours du Cabinet, peut édicter des décrets autorisant les mesures financières nécessaires, conformément aux clauses de l'art. 26 ». Cette disposition constitutionnelle se comprend aisément, étant donné que, sans le budget, la vie publique serait complètement arrêtée. Pour la prorogation du budget de l'exercice précédent, la règle est que l'autorisation du Parlement est indispensable. Dans le cas exceptionnel, comme nous avons vu plus haut, la Constitution autorise le pouvoir exécutif à proroger le budget, évidemment toujours dans le même but d'éviter l'arrêt complet des services publics. Nous mentionnons encore, pour terminer, que la Constitution a proposé que : « Une loi doit être votée pour créer une administration chargée de la vérification des dépenses et de déposer, auprès du pouvoir législatif, au moins un rapport par an, confirmant que les dépenses ont été engagées conformément aux volontés du Parlement et que les som-

mes engagées ont été allouées conformément aux règlements prescrits par la loi » (article 104). Cette loi proposée par la Constitution a été votée en créant l'administration chargée de la vérification des dépenses. A côté de ces règles du budget, la Constitution a donné au Parlement le droit de fixer des sommes déterminées dont l'emploi est réparti sur plusieurs années (art. 103).

b) *L'impôt*. — Selon la Constitution irakienne, l'impôt ne peut être exigé des citoyens qu'avec le consentement de leurs représentants. La loi des finances reproduit annuellement la défense d'exiger des impôts ou des contributions générales autres que ceux autorisés par les lois. Tout impôt ne peut être perçu qu'en vertu d'une loi approuvée par le roi et consentie par le Parlement ; étant entendu que cet article ne s'applique pas aux revenus dont les administrations de l'Etat peuvent tirer des services publics, ni de l'exploitation des propriétés du gouvernement (art. 91 de la Constitution). Nous avons déjà vu que les impôts, selon la Constitution, seront perçus dans toutes les classes et dans toutes les communautés qu'ils frappent sans distinction. Personne n'en sera exempté si ce n'est en conformité avec la loi. La représentation nationale donc a seule le droit d'établir les impôts et les contributions générales de l'Etat.

c) L'article 95 de la Constitution confère au Parlement le droit de statuer sur les emprunts de l'Etat : « Le gouvernement ne pourra contracter aucun emprunt et ne pourra signer aucun accord financier entraînant l'utilisation des fonds publics, si ce n'est en vertu d'une loi spéciale, si le cas n'est pas prévu au budget ». En réalité, cette disposition de l'emprunt est liée à la fixation de l'impôt, puisque l'emprunt peut entraîner la création de nouvelles charges pour les contribuables. Malgré que la Constitution a restreint les droits du Parlement au point de vue de la proposition du budget, elle a mis toutes les dépenses et les recettes publiques, les impôts, les emprunts, les monopoles, les concessions et toutes les

affaires concernant les denrées publiques, sous la surveillance de la représentation nationale.

L'article 94 de la Constitution prescrit que : « Aucun monopole ni aucune concession pour l'exploitation ou la mise en valeur des ressources naturelles du pays ou pour les services d'utilité publique ne peut être cédé, aucun revenu du gouvernement ne peut être affermé si ce n'est en conformité avec la loi, étant entendu que si un monopole, une concession ou une ferme était considérée pour une période de plus de trois années, une loi spéciale devrait être votée pour chaque cas particulier ». Aucune propriété de l'Etat ne peut être vendue, donnée ou louée ou aliénée en aucune façon, si ce n'est en conformité avec la loi (art. 93).

Tout bien acquis par les fonctionnaires du gouvernement doit être versé au Trésor public et un compte devra être établi conformément aux mesures prévues par la loi (art. 96).

Aucune somme du fond du trésor public ne peut être destinée à effectuer un paiement, à verser une indemnité, ni affecté à aucune dépense, sauf dans le cas prévu par la loi, et aucune partie de la somme ainsi affectée ne pourra être utilisée en dehors des cas prévus par la loi (art. 97).

SECTION III

Les attributions

en matière des relations internationales

La Constitution dispose, dans son article 26 alinéa 4 que : « Le roi conclut les traités, mais il ne peut les ratifier qu'avec l'approbation du Parlement ». En principe, les pays monarchiques sont représentés dans les relations internationales par les rois. La Constitution donne au roi le droit de conclure les traités avec les Etats étrangers et de conclure les traités de paix, mais ces droits

de la couronne ne sont pas absolus ; ils sont limités par l'obligation d'obtenir le consentement de la représentation nationale (article 26). Nous voyons, selon la Constitution, que la règle pour la ratification des traités est l'assentiment préalable du Parlement. Au point de vue de la conclusion des traités, il est clair que le roi peut conclure un traité sans aucune référence de la représentation nationale, mais il ne peut pas le ratifier sans son approbation préalable. La représentation nationale est, à côté du roi, un facteur constitutionnel dans le domaine des traités internationaux. La Constitution ne contient, dans son texte, aucune exception à cette règle ; selon l'article 26 alinéa 4 de la Constitution, le Parlement doit ratifier tous les traités entre l'Irak et les autres pays étrangers ; cet article ne distingue pas entre les traités importants et ceux moins importants, mais le Conseil des ministres a édicté un édit, le 7 sept. 1927, par lequel le gouvernement distingue entre les traités importants qui doivent être présentés au parlement pour les ratifier ou plutôt la ratification des traités et conventions importantes exige l'approbation préalable de la représentation nationale et ceux qui n'ont pas assez d'importance et qui peuvent être conclus par l'autorité compétente sans avoir l'obligation de mettre au courant la représentation nationale. En réalité cet édit gouvernemental est non constitutionnel, malgré que ces conventions scientifiques ou connues et appliquées entre plusieurs états n'ont pas d'importance, car la Constitution, par son texte bien clair, exige que chaque traité avec les pays étrangers, ne doit pas être ratifié définitivement sans l'approbation du Parlement. Le roi conclut les traités et les conventions n'importe lesquels d'après la consultation de ses ministres et la signature du ministre compétent, mais, selon la Constitution, le roi conclut les traités « à condition de ne pas les ratifier définitivement sans l'approbation du Parlement » (art. 26 alinéa 8). Donc, la Constitution a donné, au roi, le droit de conclure les traités, comme elle a donné, au Parlement, le droit de ratifier tous les

traités ; ni l'un ni l'autre de ces deux droits ne peut être supprimé.

La Constitution irakienne, d'autre part, accorde encore à la représentation nationale un pouvoir très important en la matière ; son consentement préalable est nécessaire pour que le roi devienne en même temps le chef d'un autre Etat. « Le roi ne peut accepter la souveraineté sur un territoire extérieur à l'Irak sans l'approbation du Parlement » (art. 24).

En ce qui concerne le territoire du pays, la Constitution ne permet jamais d'aliéner aucune portion du territoire à un Etat étranger (art. 2). Mais, pour l'acquisition de nouveaux territoires, la Constitution garde le silence, aucun texte n'exige l'autorisation préalable du Parlement en pareil cas. Quant à la déclaration de guerre à un Etat étranger, la Constitution, dans son article 26 alinéa 8, prescrit que : « Le roi est commandant en chef de toutes les forces militaires ; il a le droit de déclarer la guerre, avec le consentement du Cabinet ». Cet article ne distingue pas la guerre défensive de la guerre offensive. Faut-il comprendre de ce mutisme que la Constitution accorde un droit absolu au chef de l'Etat de déclarer souverainement la guerre, sans aucune immixtion de la représentation nationale, sans distinction entre la défensive et l'offensive ? Nous répondrons par la négative, car il est bien évident qu'en cas de guerre défensive, c'est-à-dire si la guerre est déclarée au pays ou s'il est attaqué, c'est le roi qui est seul compétent pour commander les hostilités. Au contraire, en cas de guerre offensive, autrement dit, si le pays n'est pas attaqué ou n'est pas l'objet d'une déclaration de guerre de la part d'un autre Etat, le Parlement entre en action, son assentiment préalable est indispensable pour la déclaration d'une guerre offensive, car, le roi, malgré qu'il est le chef de l'Etat et représentant du pays, n'a pas le droit de jeter ce pays dans le risque sans que la représentation nationale entre en action. C'est une règle générale suivie dans les pays monarchiques constitutionnels. Nous

voyons donc que le droit du roi, sur ce point de vue, n'est pas absolu. Pour déclarer la guerre offensive ou conclure les traités de paix, la représentation nationale doit entrer en action avec le roi qui représente le pouvoir exécutif.

SECTION IV

Les attributions de contrôle

« Les ministres d'Etat sont responsables devant la Chambre des Députés, collectivement, pour les affaires concernant le ministère, individuellement pour les affaires concernant leurs ministères respectifs et les administrations qui en dépendent. Si La Chambre des Députés adopte à la majorité des membres présents un ordre du jour de défiance à l'égard du ministère, le ministère doit démissionner. Si une semblable résolution ne concerne qu'un ministère, ce ministre doit démissionner. Le vote d'un tel ordre du jour peut être ajourné pour une période de huit jours au plus si le premier ministre ou le ministre mis en cause en fait la demande, et la Chambre ne peut être dissoute pendant cette période. » Tel est le texte de l'article 66 de la Constitution qui montre clairement la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Députés, car chaque ministre traite des affaires concernant son ministère et les administrations qui en dépendent, suivant les règles prévues par la loi (article 67).

La Constitution accorde à la représentation nationale plusieurs moyens de contrôler effectivement le travail du gouvernement ; l'article 54 de la Constitution autorise tout membre de la représentation nationale à adresser des questions et interpellations aux ministres ; l'article 16 du règlement intérieur de la Chambre des Députés indique, comme nous l'avons vu plus haut, qu'il y a dans la Chambre des commissions permanentes et autres com-

missions provisoires qui peuvent être formées par la Chambre, le cas échéant, pour faire l'enquête et l'investigation dans les questions purement administratives. A ces moyens de contrôle, nous ajoutons la discussion du budget qui offre aux députés l'occasion de juger la politique du gouvernement. Nous allons étudier successivement les trois modes d'exercice du contrôle de la Chambre des Députés : la question, l'interpellation, l'enquête. Ces trois modes du contrôle sont mentionnés, avec détails dans le règlement intérieur de la Chambre des Députés.

a) *Les questions.* — Les députés et les sénateurs ont le droit de poser de courtes questions aux ministres conformément à l'article 54 de la Constitution qui prescrit : « Chaque membre du Parlement a le droit de poser des questions et interpellations aux ministres. La discussion de chaque question et les réponses se réuniront en séance conformément aux règlements de chaque assemblée, après un délai de huit jours au moins à dater du jour du dépôt de la question, à moins que les ministres acceptent qu'il en soit autrement ou qu'il s'agisse de problèmes urgents ». La question consiste en une forme écrite remise par le député ou le sénateur au président de la Chambre des Députés ou du Sénat ; il y est mentionné le nom du ministre intéressé et le texte de la question qu'il désire lui soumettre. Il est en outre précisé, si le député désire une réponse orale et publique à sa question au cours de la séance, ou une réponse écrite figurant à la suite du procès-verbal de séance. La question peut être orale ou écrite. Le président soumet la question orale au ministre intéressé immédiatement en présence de l'assemblée et l'insère dans le programme d'une séance qui doit avoir lieu huit jours plus tard. Ce délai peut être abrogé sur approbation du ministre ou demande de l'assemblée en cas d'urgence. La réponse à la question écrite est remise par le ministre intéressé au président qui se charge de l'insérer dans le procès verbal ; l'assemblée peut demander au président de lire

la réponse au cours de la séance. Le jour de la réponse indiquée, le président demande aux secrétaires de lire la question orale ; après lecture publique de la question, le ministre intéressé, ou son représentant, répond sur les points de la question. Le parlementaire a le droit de poser, alors, certaines questions pour éclairer la réponse du ministre ou son délégué à condition que ces questions dépendent du sujet discuté ; il a aussi le droit d'exprimer, dans cinq minutes, ses remarques par un discours sur ce sujet. A cause de l'intérêt général, le ministre a le droit de ne pas lui répondre. Si le déposant de la question est absent, le jour de la réponse, sa question doit être abandonnée à moins qu'il ne demande au président, par écrit, d'ajourner la réponse ; le ministre peut répondre à la question malgré l'absence du déposant de la question à cause de l'intérêt général. Le résultat de la question et de la réponse n'exige de l'assemblée ni délibération ni vote.

Tout député a le droit de poser des questions, durant la discussion sur le discours du trône et le budget, aux ministres ; ces questions doivent être dans le cercle du sujet du budget et ses chapitres ; enfin, elles sont exemptées des conditions des questions mentionnées plus haut (voir le titre 12 du règlement intérieur de la Chambre des Députés).

b) *Les interpellations.* — La Constitution confère aux Chambres législatives d'exercer leur droit de contrôle sur le gouvernement par les interpellations qui sont les moyens très énergiques. Pour distinguer entre la question et l'interpellation nous devons mettre ici les deux définitions prescrites par l'article 105 du règlement intérieur de la Chambre des Députés : la question est une demande de renseignements généraux sur un sujet quelconque ; elle doit être posée de façon concise et claire. L'interpellation donne lieu à une demande d'éclaircissements et à une discussion autour d'un sujet important relevant de la responsabilité d'un ministre ou du gouvernement lui-même. Ajoutons que l'interpellation exige

parfois de la discussion, un vote de confiance pour le gouvernement tandis que la question n'exige ni discussion, ni vote. Selon le titre 12 du règlement de la Chambre des Députés nous trouvons la méthode de l'interpellation exprimée ainsi : le député interpellateur dépose entre les mains du président de la Chambre un rapport qui motive l'interpellation. Le président soumet ce rapport à l'assemblée à la première séance après le dépôt. Aucun débat ne doit s'ouvrir d'abord sur le sujet de l'interpellation ; l'assemblée se prononcera seulement sur l'acceptation ou le rejet de la demande d'interpellation. En cas d'acceptation, l'assemblée renverra le débat à une séance devant avoir lieu huit jours plus tard, à moins que le ministre interpellé n'accepte que ce délai soit abrogé ou que l'assemblée ne se prononce pour un débat plus rapproché. La demande de l'interpellation est transmise au ministre interpellé qui est invité à assister au débat, le jour fixé. Le ministre interpellé ou le fonctionnaire qu'il a délégué est appelé à fournir à l'assemblée les explications demandées. Après la réponse du ministre, l'interpellateur a la priorité de parole ; il peut discuter la réponse du ministre ou de son délégué. Peuvent prendre la parole, après le discours de l'interpellateur, tous les députés présents, sur leur demande. Le président, à la fin du débat, demande à l'assemblée si les explications fournies lui suffisent ou si elle désire le vote de confiance. Le vote de confiance, s'il est choisi, a lieu par scrutin secret, à moins que le président du Conseil ou le ministre intéressé ne demande le renvoi du vote conformément à l'article 66 mentionné plus haut de la Constitution. Dans le dernier cas, le vote est renvoyé à la date fixée ; il sera procédé à ce vote conformément à l'article ci-dessus mentionné.

c) *L'enquête parlementaire.* — La Constitution est muette sur le droit d'enquête parlementaire. Mais nous pouvons tacitement comprendre de l'article 81 et 82 de la Constitution, que la Chambre des Députés peut mettre en accusation un député quelconque ou un ministre qui

commet une faute grave ou une trahison contre les intérêts du pays. Ce ministre ou membre du Parlement, coupable de crime politique ou de délit se rapportant à leurs devoirs publics, peut être jugé par la Haute Cour à condition qu'il soit accusé par la Chambre des Députés. Le règlement intérieur de la Chambre éclaire ce droit d'enquête qui lui est donné ; l'article 123-124-125 prescrit que : « l'assemblée peut ordonner une enquête parlementaire et la confier à une commission de cinq membres au moins et de quinze au plus, dans le cas où elle a constaté que des événements politiques graves ou des affaires administratives constituant un danger pour la situation politique ou économique du pays, ou gênent le bon ordre des élections ou la liberté des individus. Dès que la commission a terminé l'enquête confiée à ses soins, elle dépose son rapport devant l'assemblée où elle aura exprimé ses vues et les résultats de ses investigations. Le président de la Chambre soumet ledit rapport devant l'assemblée à la prochaine séance. Au jour fixé pour le débat sur ledit rapport, la discussion se déroulera et l'assemblée prendra toutes les mesures utiles.

Nous voyons ici que l'enquête se déroule sur la demande de l'assemblée même et autour des événements et des affaires dangereuses.

L'article 125 du règlement même exprime comment un député demande qu'une accusation soit portée contre un de ses collègues ou contre un ministre et à l'inverse ; et il montre la procédure de l'enquête parlementaire autour des membres du Parlement. Si un député demande qu'une accusation soit portée contre un député ou un ministre, ou si un ministre demande qu'une accusation soit portée contre un député, cette demande doit être motivée par un rapport complet déposé devant le Président de l'assemblée. Le président fixe le jour du débat. Si ce rapport soumis à l'assemblée est accepté par la majorité absolue, une commission de 5 à 15 membres est constituée pour procéder à l'enquête nécessaire et rechercher les preuves. Cette commission formulera ses

conclusions dans un rapport qui sera déposé devant l'assemblée. Si l'assemblée vote l'inculpation, il sera procédé, selon l'article 82 que nous allons étudier.

Pour terminer le sujet des contributions de contrôle de la représentation nationale, nous ajoutons que le public même peut rentrer dans l'assemblée et contrôler moralement les discours et même les questions et l'interpellation dans les deux Chambres législatives. « Toutes les séances des deux assemblées sont publiques à moins que l'un de ministres ou quatre sénateurs ou dix députés, suivant le cas, demandent une discussion à huis clos » (article 57 de la Constitution).

SECTION V

Les pétitions ou les actes administratifs du Parlement

L'article 14 de la Constitution reconnaît à tous les citoyens le droit de pétition, dans les termes suivants : « Tous les Irakiens ont le droit d'adresser au roi ou au Parlement ou aux pouvoirs publics, des plaintes ou des pétitions concernant des questions publiques ou privées, dans la forme prescrite par la loi ». Nous voyons que la Constitution confère explicitement aux Chambres législatives le droit de recevoir les pétitions et les plaintes.

Mais, le demandeur ne peut pas envoyer une pétition ou une plainte au Parlement que si l'autorité compétente lui refuse sa plainte ou l'empêche de profiter de son droit légal (art. 31 du règlement de la Chambre des Députés).

Certains auteurs distinguent entre les demandes ou pétitions et les plaintes des particuliers ; ils voient que : par les pétitions, les particuliers ont pour but d'obtenir en leur faveur des résultats que les lois existantes ne leur accordent pas ; ils essayent de provoquer l'élabo-

ration d'une loi spéciale en leur faveur en vue d'obtenir une satisfaction à laquelle, selon les lois existantes, ils n'auraient aucun droit. Les plaintes, au contraire, signalent aux Chambres des préjudices matériels causés par des actes irréguliers des services publics.

La Constitution irakienne est muette sur cette distinction ; elle parle des pétitions et plaintes qui concernent des questions publiques ou privées ; quant au règlement intérieur de la Chambre des Députés, qui fait une distinction entre les pétitions et plaintes simples qui peuvent être envoyées au ministre compétent pour obtenir des simples renseignements, et les plaintes importantes qui doivent être soumises à l'assemblée pour les discuter.

Dans la Chambre des Députés, selon les règlements intérieurs, il existe une commission permanente spécialement chargée de recevoir les pétitions et les plaintes. En principe, toutes les pétitions et plaintes, si elles satisfont les conditions de forme (être écrites, signées par tous les demandeurs ou leurs procureurs loyaux, portant l'adresse et le nom complet du demandeur), sont envoyées, par l'intermédiaire du président de la Chambre, à la commission compétente. Ladite commission insère ces pétitions sur un registre spécial ; ensuite, elle les distribue en deux parties : l'une contient les pétitions ou plaintes non importantes qui doivent être envoyées au ministère compétent simplement pour les renseignements ; l'autre partie contient les pétitions et plaintes qui doivent être soumises à l'assemblée qui les discutera. Ces pétitions doivent être remises à l'assemblée accompagnées par les réponses des ministères compétents et les vues données par la commission de plaintes et de pétitions. Le ministre compétent doit répondre, dans une durée ne dépassant pas 15 jours aux pétitions et plaintes qui lui sont envoyées et qui exigent nécessairement une réponse ; d'autre part, le ministère répond, sans durée fixée, pour les pétitions et les plaintes envoyées à lui pour les simples renseignements. La commission per-

manente des pétitions prépare chaque mois une liste apportant les résultats des pétitions et plaintes qui lui sont soumises, les dates, les chiffres et les noms des demandeurs et les vues de la commission même sur chaque pétition. Les listes doivent être affichées à l'intérieur de la Chambre des Députés. Chaque député a le droit de demander à soumettre chaque pétition à l'assemblée pour la discuter ; il peut questionner et interpeller le ministre intéressé sur cette pétition. La procédure de questionner ou d'interpeller le ministre sur une pétition ou une plainte sera la même procédure que celle de la question et de l'interpellation mentionnée plus haut.

En pratique, les plaintes ne sont pas usitées, en Irak, car les intéressés ont plus d'avantage à s'adresser aux voies administratives où ils auront des chances d'être dédommagés, plutôt qu'au Parlement, étant donné que le principe de la séparation des pouvoirs empêche le Parlement de réparer un acte irrégulier de l'administration. Le Parlement ne peut, en effet, que prendre une résolution pour blâmer l'acte irrégulier, mais nullement l'annuler. Au contraire, les pétitions qui concernent les questions publiques importantes peuvent avoir un résultat intéressant, car les pétitions importantes doivent être soumises à l'assemblée. L'assemblée alors peut discuter sur ces pétitions en questionnant et en interpellant les ministres, l'assemblée peut voter la défiance à l'égard du ministère et ensuite le ministre ou le gouvernement doit démissionner.

TROISIEME PARTIE

LE POUVOIR EXECUTIF ET LE POUVOIR JUDICIAIRE

CHAPITRE I. — LE POUVOIR EXÉCUTIF : SES ORGANES.

CHAPITRE II. — LE POUVOIR JUDICIAIRE.

CHAPITRE III. — L'ADMINISTRATION DES PROVINCES.

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR EXECUTIF

La Constitution irakienne confère au roi le pouvoir exécutif comme chef d'Etat. Il l'exerce effectivement par l'intermédiaire de ses ministres. Nous nous sommes proposés d'étudier ici, d'abord, les pouvoirs du roi, ensuite nous déterminerons les attributions des ministres.

SECTION I

Le Roi et ses pouvoirs

Nous avons étudié, plus haut, les attributions législatives conférées, par la Constitution, au roi. Il nous reste à examiner différentes questions concernant la couronne : la succession au trône, le remplacement du roi et la régence, les prérogatives du roi et de la famille royale.

a) *La succession au trône.* — Les articles 19 et 20 de la Constitution déterminent la succession au trône

dans les termes suivants : « La souveraineté du royaume de l'Irak appartient à la nation et la charge en est confiée par la nation au roi Fayçal ibn Hussein et après lui, à ses héritiers.

L'héritier présomptif est l'aîné des descendant mâles du roi en ligne directe et conformément à la loi de succession ». La succession au trône est, en effet, la succession au pouvoir. Comme ce pouvoir est indivisible, au trône vacant succédera un seul des descendants mâles du roi, et cela dans l'ordre de primogéniture. Le premier né prime les autres et devient prince héritier. Il succède, lui et toute sa descendance mâle, avant les autres. Autrement dit, tant que la lignée directe du prince héritier n'est pas épuisée, ses frères ne seront pas appelés au trône. Au contraire, au moment où sa lignée serait épuisée, on ferait appel à un autre héritier. Donc, nous voyons que la succession au trône se fait par ordre de primogéniture et entre les lignées. La lignée de l'aîné prime la lignée du cadet. Le droit de succession au trône n'appartient, selon la constitution, qu'à la descendance mâle ; donc, les descendants femmes en sont exclus ainsi que leurs propres descendants mâles ou femmes. Le fils de la fille du roi ne pourrait succéder au trône que si le roi défunt n'a pas d'héritiers descendant d'une descendance mâle. Mais, si le roi n'a pas d'héritiers mâle ? La Constitution est muette sur ce point. Nous savons que la maison royale comprend les parents plus ou moins proches du roi, tandis que les membres de la dynastie sont descendants légitimes de son fondateur, le roi Fayçal ; si le roi de la famille de Fayçal meurt sans héritier, la souveraineté du royaume de l'Irak qui appartient à la nation et qui est, selon l'article 19, confiée par la nation au roi Fayçal et, après lui, à ses héritiers, retourne à la nation pour la confier à un autre élu pour le trône.

La Constitution ne prescrit pas à quel moment la représentation nationale doit se réunir dans le cas où le trône devient vacant pour élire un héritier de la dynastie royale. Nous croyons qu'elle doit être convoquée

immédiatement pour éviter une interruption dans la continuité du pouvoir royal. La représentation nationale n'est pas, d'autre part, complètement libre dans son choix. Elle est liée par les prescriptions constitutionnelles suivant lesquelles seuls les membres mâles de la dynastie peuvent être élus.

Dans quel cas le trône est considéré comme vacant ? Suivant la Constitution, la souveraineté est confiée au roi Fayçal (art. 19), donc, il y a un contrat tacite entre la nation et le roi. Le roi peut donc abdiquer cette souveraineté et la rendre à la nation. Le trône devient donc vacant en cas de décès ou d'abdication du roi. Le roi ne peut être écarté du trône puisque aucun pouvoir n'existe au-dessus du pouvoir royal, mais il peut abdiquer. L'abdication du roi produit le même effet en ce qui concerne la succession au trône que son décès, c'est-à-dire que le roi ne pourrait modifier par son abdication l'ordre de succession au trône vacant déterminé par l'article 19-20 de la Constitution « ...et, après lui, à ses héritiers ».

Une question se pose : si le roi accepte de devenir le chef d'un autre Etat, sans consentement préalable du Parlement, doit-il être considéré comme ayant abdiqué ? Selon l'article 24 de la Constitution « Le roi ne peut accepter la souveraineté sur un territoire extérieur à l'Irak sans l'approbation du Parlement », donc, si le roi accepte une souveraineté extérieure sans le consentement du Parlement, il doit être considéré comme ayant abdiqué, tacitement, au trône irakien, car il commet, par cette acceptation sans approbation préalable du Parlement, une violation contre la constitution qu'il a juré de respecter.

Le roi atteint sa majorité à 18 ans accomplis. Dans le cas de vacance du trône, l'héritier du trône, s'il est majeur, reçoit immédiatement le pouvoir royal, l'annonce par une proclamation au peuple et prête, devant le Parlement, le serment prescrit par l'article 21 de la Constitution : « A son avènement au trône, le roi doit

prêter serment de respecter la Constitution et l'indépendance du pays et d'être loyal envers le pays et la nation. Ce serment est prêté devant la Chambre des Députés et le Sénat réunis sous la présidence du président du Sénat ».

Mais, si l'héritier du trône est mineur, le conseil des ministres exerce temporairement, et sous sa responsabilité, le pouvoir royal jusqu'au moment de l'entrée en fonction du régent. La Constitution prescrit, dans son article 2, que : « Le roi atteint sa majorité à 18 ans accomplis. Si le trône échoit à un souverain qui n'a pas atteint cet âge, les droits de la couronne sont exercés par un régent. Ce régent est la personne désignée à cet effet par le roi défunt, étant entendu qu'il n'accomplira aucun acte de régence avant que le Parlement ait homologué sa désignation. Si le Parlement n'homologue pas la désignation du régent ou si aucun régent n'a été désigné par le roi défunt, le Parlement procédera lui-même à cette désignation. Le régent prononcera devant le Parlement le serment ci-dessus mentionné. En attendant que la désignation du régent ait été ainsi approuvée et que le régent ait prêté serment, le cabinet exercera les droits de la couronne, au nom du peuple de l'Irak, et il sera responsable devant la nation.

Aucune modification concernant les droits du roi et de ses héritiers ne peut être apportée à la loi organique au cours d'une régence ». Nous voyons donc, dans cet article, que le conseil des ministres prend en main le pouvoir royal et l'exerce du moment que le trône devient vacant jusqu'au moment où le régent prête serment. Par conséquent, nous pouvons en déduire que si le trône restait sans héritier, le conseil des ministres prendrait en mains le pouvoir royal et convoquerait immédiatement la représentation nationale dans une session spéciale où l'on déciderait du trône. En un mot, si le roi est mineur ou si le trône restait sans héritiers, le conseil des ministres exercerait le pouvoir royal jusqu'au moment d'homologuer la désignation du régent par le roi défunt

ou de l'élection du nouveau roi ou du régent par la représentation nationale.

Donc, d'après les textes constitutionnels, on distingue deux cas différents dans lesquels le pouvoir royal est confié à des personnes strictement déterminées : 1° en cas de remplacement, l'exercice du pouvoir royal est temporairement confié au conseil des ministres ; 2° en cas de régence, le pouvoir est exercé par le régent désigné par le roi défunt ou élu par le Parlement. Le moment où le conseil des ministres exerce le pouvoir royal, dans le cas mentionné, le gouvernement ne peut pas être renversé, car il remplace le roi et exerce son pouvoir constitutionnel.

La Constitution interdit toute modification concernant les droits du roi et de ses héritiers, apportée à la loi organique, au cours d'une régence.

La sentence de cet empêchement est pour défendre au régent de mettre les droits du roi mineur en jeu.

b) *L'absence du roi.* — Le roi réside en permanence dans le pays. Si le besoin se présente, le roi peut s'absenter du pays pour peu de temps, et en cas d'urgence, avec approbation préalable du conseil des ministres ; cette approbation doit être publiée pour le public. Le roi sera, dans son absence, remplacé par une grande personnalité du pays ou une commission composée des grandes personnalités désignées par le roi même avant son départ. Ce remplacement du roi dans l'exercice du pouvoir royal par la commission ou la grande personnalité désignée ne peut, en aucun cas, dépasser un délai de quatre mois. Passé ce délai, le Parlement se réunit, délibère et prend la décision qui s'impose. Le roi délimate le pouvoir royal exercé par le remplaçant avec l'approbation du conseil des ministres ; ces limites du pouvoir désignées par le roi ne peuvent pas être dépassées par le remplaçant. La personne ou la commission qui remplace le roi absent doit prêter serment (le même serment prêté par le roi) devant le parlement ; si le parlement est en vacance, le serment sera prêté devant le

conseil des ministres ; le président de la chambre des Députés et le président du Sénat doivent être présents. Avant la prestation du serment, le remplaçant ne peut pas exercer le pouvoir qui lui est confié par le roi. Ni un ministre, ni un parlementaire ne peut être remplaçant du roi absent ni membre dans la commission remplaçante. Si un parlementaire est désigné par le roi pour le remplacer dans son absence, ce parlementaire sera privé de participer dans les délibérations de son assemblée pendant la durée du remplacement.

Une question se pose ici : savoir si le roi absent peut exercer le pouvoir royal confié au remplaçant malgré son absence ? Nullement. Le remplaçant tient le pouvoir royal de la constitution au nom du roi. Cela nous amène à dire que sa compétence est basée sur la Constitution et non sur les instructions royales. La Constitution ne confie pas le pouvoir royal à deux personnes qui sont le roi et le remplaçant, autrement, l'acte serait inconstitutionnel. Ce principe s'oppose à ce que deux pouvoirs parallèles existent en même temps.

Le remplaçant doit être Irakien d'origine ou naturalisé à condition qu'il soit âgé de plus de trente ans. Le remplacement peut être fait par l'héritier ou par un parent du roi à condition qu'il ait atteint sa majorité. Le remplaçant ou les membres de la commission remplaçante doivent être du sexe masculin (art. 23 ajouté par la loi de modification de la constitution, 29 juillet 1925).

La Constitution est muette dans le cas où le roi est empêché temporairement d'exercer son pouvoir royal pour cause de maladie. Nous pouvons affirmer que seront applicables les mêmes dispositions qu'en cas d'absence du roi.

c) *La régence.* — Nous avons vu plus haut que, si le trône échoit à un souverain qui n'a pas atteint sa majorité, les droits de la couronne ne peuvent pas être exercés par lui, ces droits de la couronne doivent être exercés par un régent. Ce régent est la personne irakienne, d'origine ou naturalisée, désignée par cet effet

par le roi défunt. Cette désignation doit être homologuée par le Parlement. Le régent n'accomplira aucun acte de régence avant que le Parlement n'homologue sa désignation. Deux cas peuvent se présenter : le Parlement homologue la désignation royale du régent, le régent devient légitime, il prête le serment et exerce les actes de régence ; mais, si le Parlement n'homologue pas la désignation du régent ou si aucun régent n'a été désigné par le roi défunt, le Parlement procédera lui-même à cette désignation. Les deux Chambres législatives se réunissent sous la présidence du Président du Sénat pour élire le régent du trône.

Le régent, élu par le Parlement ou désigné par le roi et dont la désignation a été homologuée par le Parlement, prononcera devant le Parlement le serment de respecter la Constitution et l'indépendance du pays et d'être loyal envers le pays et la nation.

Si le trône devient vacant au moment où le Parlement est en vacance, le gouvernement doit convoquer immédiatement le Parlement en session spéciale pour désigner ou homologuer la désignation du régent désigné par le roi défunt. Si la Chambre des Députés était dissoute et que les opérations électorales pour la Constitution d'une nouvelle Chambre n'étaient pas terminées, la Chambre dissoute se réunirait à nouveau pour la circonstance.

Malgré le mutisme de la Constitution, le régent du trône et même le remplaçant du roi absent, jouissent des privilèges du roi, au point de vue de la responsabilité, ils sont irresponsables et libres de tout engagement, pendant toute la durée de la régence ou du remplacement.

La Constitution ne parle pas de la durée d'une Régence élue ; nous disons alors que le régent est élu pour une durée indéterminée, c'est-à-dire jusqu'au moment où le roi mineur atteint sa majorité. La question se pose de savoir si le régent élu par le Parlement peut être révoqué par le Parlement au cas où le Parlement ne serait pas satisfait de sa régence ? Logiquement, la

régence élue se trouve placée sous le contrôle de la représentation nationale. Le régent élu exerce le pouvoir de régence en vertu de l'élection parlementaire et doit se trouver placé sous le contrôle des Chambres. La régence se termine dès que la cause qui lui a donné naissance disparaît. Ainsi elle prend fin avec la majorité du roi.

Quant aux pouvoirs du régent, leur étendue n'est pas précisée par la Constitution, mais, puisqu'on lui confère l'exercice du pouvoir royal, il est entendu que c'est dans sa plénitude. Exceptionnellement, à côté de l'exercice du pouvoir royal, le régent doit veiller à l'éducation du roi mineur.

Comme la régence est confiée à un homme, le pouvoir royal doit être exercé par lui seul et tous les actes du pouvoir royal doivent porter sa signature.

La Constitution est muette encore sur le point de savoir ce qu'il adviendrait, en cas de décès, du régent ou de son empêchement temporaire ? Nous pensons qu'il faudrait, dans ce cas, pourvoir à la vacance de la régence en faisant élire un nouveau régent par la représentation nationale, suivant la procédure de l'élection du premier régent.

Ajoutons, pour terminer, que le régent reçoit de la caisse de l'Etat et pendant l'exercice de sa fonction, la somme qui lui a été assignée par le Parlement .

d) *Les privilèges du roi.* — La Constitution a consacré un article pour fixer les privilèges donnés à la personne du roi et qui confère au roi une situation juridique particulière dans l'Etat. Cet article 25 de la Constitution prescrit que « le roi est libre de tout engagement et de toute responsabilité ».

Nous pouvons donc résumer ces privilèges, prévus par le texte constitutionnel par les points suivants : 1° irresponsabilité du droit commun. La personne du roi est inviolable. On ne peut le rendre responsable ni exercer une poursuite contre lui. Cette inviolabilité et cette irresponsabilité s'étendent à tous les actes qu'il pourrait commettre et qui sont punissables par les lois.

Ce principe vient de la théorie ancienne qui disait la divinité du roi ; nous nous rappelons la phrase anglaise bien connue, émise par le théoricien Black Ston « *The king is not only incapable of doing wrong but even of thinking wrong; he can never mean to do improper thing; in him is no folly or weakness* ». Mais, le roi n'est pas, en effet, placé au-dessus de l'ordre juridique dans l'Etat, étant donné qu'il doit, selon son serment prêté devant le parlement, régner conformément à la Constitution et aux lois, ou, autrement dit, il doit soumission à la Constitution et aux lois. Malgré cela ses infractions à l'ordre du jour restent sans sanction. Cette irresponsabilité provient du fait que le pouvoir royal n'a, au-dessus de lui, aucun pouvoir.

Le code pénal protège la vie et la personnalité du roi ; il condamne à mort toute personne qui attente à la vie du roi et condamne, à 7 ans de travaux forcés, qui attaque le roi sans le tuer ; il condamne à 7 ans de travaux forcés celui qui veut forcer le roi à exercer son pouvoir royal ou empêcher le roi d'exercer son pouvoir (chap. XII du code pénal).

2° *L'irresponsabilité politique* : le roi est irresponsable, d'autre part, de tous ses actes politiques. Il ne répond aucunement des fautes politiques éventuelles, toute la responsabilité en tombe sur les ministres, qui répondent de tous les actes oraux ou écrits contresignés ou non, ainsi que de toutes les actions de caractère politique, car l'Iradé royal, qui exprime les droits du roi, est promulgué sur avis du ou des ministres responsables et avec le concours du premier ministre ; il doit porter la signature du premier ministre et des ministres responsables (art. 27 de la Constitution). Ajoutons que la Constitution prescrit, dans son article 65, que : « les ministres d'Etat sont responsables devant la Chambre des Députés, collectivement pour les affaires concernant le ministère, individuellement pour les affaires concernant leur ministère respectif et les administrations qui en dépendent ». Ainsi, le ministre de la guerre et le

ministre des affaires étrangères sont responsables de tous les actes que le roi a accomplis en sa qualité de commandant suprême de l'armée et en sa qualité de chef du pouvoir exécutif et représentant du pays, etc... car c'est une règle que tous les actes écrits par le roi doivent être contresignés.

3° *L'indemnité du roi.* — Sur l'indemnité que le roi reçoit annuellement, qui est payée par la caisse de l'Etat et dont le montant est fixé par une loi, la Constitution est muette. Ce mutisme ne signifie pas que le roi ne touche pas son indemnité. Le roi, en fait, reçoit son indemnité de la caisse de l'Etat ; cette indemnité est fixée par le Parlement.

Ajoutons que le roi est soumis au régime du droit commun en ce qui concerne ses biens privés.

1) *Les pouvoirs du roi.* — Pour plus de clarté, nous avons étudié plus haut les attributions législatives du Roi. Nous allons étudier maintenant les attributions conférées par la Constitution au roi en qualité de chef du pouvoir exécutif : 1° la Constitution attribue le pouvoir réglementaire au roi, comme chef du pouvoir exécutif, dans les termes suivants : « Le roi est le chef de l'Etat. Il sanctionne et promulgue les lois et veille à leur exécution. Par ses ordres des lois annexées, les règlements sont rédigés pour réglementer l'application des lois et dans les limites fixées par ces lois » (art. 26). Il en résulte que le pouvoir exécutif ou plutôt le gouvernement peut édicter, par les ordres du roi, règlement pour l'application d'une loi quelconque. La Constitution donne par là une autorisation générale au roi d'ordonner le pouvoir exécutif de compléter chaque loi, s'il le juge nécessaire, par un règlement. C'est le pouvoir réglementaire attribué au roi. Mais ces règlements sont en effet destinés aux organes de l'Etat auxquels l'application de la loi en question est confiée ; ils contiennent des ordres d'une autorité supérieure aux autorités inférieures sur le sens à donner à une loi et sur son application. Par conséquent, les

prescriptions de ces règlements ne s'appliquent pas directement aux citoyens, mais aux fonctionnaires dans l'accomplissement de leur mission. Ces règlements sont, en réalité, des mesures administratives présentant un caractère général. Comme le pouvoir réglementaire appartient au roi et comme, d'autre part, le roi est le chef du pouvoir exécutif, il est donc indiscutable que ce pouvoir appartient au pouvoir exécutif. Selon le texte constitutionnel, le pouvoir réglementaire appartient au roi, chef du pouvoir exécutif, qui l'exerce comme ses autres pouvoirs, par l'intermédiaire des ministres. Ces règlements, qui sont rédigés pour régler l'application des lois, doivent être dans les limites fixées par ces lois.

2° La Constitution confère au roi des pouvoirs étendus en ce qui touche l'armée. L'article 26 alinéa 8 prescrit que : « Le roi est commandant en chef de toutes les forces militaires ; il a le droit de déclarer la guerre, avec le consentement du cabinet, et de conclure les traités de paix, à condition de ne pas les ratifier sans l'approbation du Parlement. Il peut proclamer la loi martiale, conformément à la présente loi ». Le roi est le chef suprême de toutes les forces militaires. Il est, en temps de guerre, le commandant en chef de l'armée, mais il peut, conformément à la loi sur l'organisation de l'armée, déléguer cette fonction à un généralissime ou général. Le commandement suprême de l'armée, que la Constitution confère au roi, est aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix. Conformément à la règle : « le roi est libre de tout engagement et de toute responsabilité », le roi ne peut déclarer la guerre et employer l'armée qu'avec l'approbation du gouvernement qui est le responsable. Aussi, dans les affaires intérieures, le roi ne peut pas utiliser l'armée sans consulter l'autorité compétente. Or, pour maintenir l'ordre à l'intérieur, c'est à l'autorité civile compétente de décider si l'armée sera employée et dans quelle mesure. L'autorité civile qui est chargée de maintenir l'ordre peut demander, en l'absence des moyens propres, le secours de l'armée ; sans sa réquisi-

tion ou avant elle, l'armée ne peut pas être mise en mouvement.

3° En cas de troubles ou de menace de troubles dans une partie quelconque de l'Irak, ou en cas de danger d'agression dans une région quelconque de l'Irak, le roi, avec le concours du cabinet, a le pouvoir de proclamer la loi martiale, comme mesure provisoire, dans les régions de l'Irak susceptibles d'être le siège de troubles ou d'agressions. La loi ordinaire de l'Etat ne peut être provisoirement suspendue dans le ou les districts désignés et dans les limites spécifiées par la proclamation, étant entendu que tous les individus sont et restent légalement responsables de tous leurs actes, en vertu de la proclamation, à moins qu'ils soient dégagés de cette obligation par une loi particulière votée par le Parlement à cet effet. Le mode d'administration des districts soumis à la loi martiale, sera fixé par un iradé royal (article 120 de la Constitution).

Nous voyons ici que la Constitution a conféré au pouvoir exécutif ou plutôt au roi, un pouvoir étendu.

4° Le roi, sur avis des ministres responsables, nomme et destitue tous les représentants diplomatiques, les fonctionnaires civils, «les sherias», les magistrats civils, il confère les grades militaires excepté dans le cas où il aurait, par des clauses particulières délégué ses pouvoirs à une autre personne. Il accorde les décorations, les titres et les autres distinctions honorifiques (art. 26 alinéa 7) pour les décorations et les autres distinctions, le roi les confère mais ne les crée pas. Les décorations et les distinctions sont instituées par la loi.

5° Le roi, chef du pouvoir exécutif, a certains pouvoirs qui sont en rapport avec le pouvoir judiciaire. Ces pouvoirs lui sont confiés constitutionnellement et prescrits par l'alinéa 10, article 26 : « La peine capitale ne peut être appliquée qu'avec le consentement du roi. Le roi peut réduire les peines et les remettre par une amnistie spéciale et il peut, avec le consentement des deux Chambres, accorder une amnistie générale ». Ce sont le

droit de grâce et le droit d'amnistie. L'attribution de ces prérogatives au roi est, en effet, une caractéristique des monarchies où les chefs d'Etat cumulent le droit d'amnistie et le droit de grâce, tandis que dans les républiques, par exemple, les présidents n'ont que le droit de grâce, l'amnistie appartenant au pouvoir législatif. En France, le président de la République n'a, selon l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, que le droit de grâce, quant à l'amnistie, au contraire, elle ne peut être accordée que par une loi, c'est-à-dire par le Parlement. La Constitution irakienne, comme nous voyons dans l'article 26, a donné au roi le droit d'amnistie, mais à condition que le Parlement approuve préalablement l'application de cette amnistie.

Nous comprenons, de l'alinéa 10 de l'article 26, que la Constitution a accordé au roi les pouvoirs suivants : a) la peine capitale ne peut être appliquée sans le consentement du roi. Sans ce consentement royal, le jugement de la peine capitale est et reste inapplicable. b) le roi a le pouvoir de réduire les peines et de les remettre par une amnistie spéciale ; c'est le pouvoir de grâce. Conformément à l'article 27 de la Constitution, qui prescrit que : « ...l'iradé royal est promulgué sur avis du ou des ministres responsables et avec le concours du premier ministre et des ministres responsables ». L'iradé royal de grâce n'est pas applicable s'il n'est pas contresigné par le ministre de la justice responsable. c) pour la grâce, la Constitution ne demande que l'iradé royal contresigné par le ministre, tandis que pour l'amnistie, le roi ne peut pas appliquer son pouvoir sans l'approbation préalable du Parlement, car l'amnistie est une affaire plus importante que la grâce. La grâce laisse subsister la condamnation elle-même ainsi que les incapacités ou les déchéances qu'elle a entraînées et ne produit d'effet que pendant la durée de la peine. Au contraire, l'amnistie en prescrivant l'oubli officiel d'un ou de plusieurs catégories d'infractions, a pour résultat d'enlever rétroactivement tout caractère délictuel aux faits considérés ;

les poursuites deviennent impossibles, les procédures sont arrêtées, les condamnations prononcées sont absolument mises à néant, mais toutefois sans porter atteinte aux droits des particuliers. Et ainsi, l'amnistie peut intervenir soit après les décisions définitives pour les annuler, soit au cours des poursuites pour les suspendre, soit antérieurement à toute poursuite pour l'empêcher. Donc, l'amnistie efface juridiquement les faits criminels commis, en même temps qu'elle supprime la peine prononcée ; la grâce et l'amnistie présentent toutes les deux ce caractère fondamental de s'analyser en mesures exceptionnelles de suppression des effets normaux de la loi (1).

La Constitution confère au roi, comme chef du pouvoir exécutif, le droit de nommer les juges. L'article 26 détermine que le roi nomme les magistrats du sheria et les magistrats civils ; l'article 68 a répété le sens de ce texte en exprimant que : « Les magistrats civils et les sherias sont nommés par iradé royal. Ils sont inamovibles, sauf pour les exceptions prévues dans une loi particulière qui traite de leurs capacités, de leurs charges, de leurs grades et de leur conduite ».

6° Le roi représente l'Etat dans toutes ses relations avec les Etats étrangers. La conséquence en est que c'est auprès de lui que sont accrédités les envoyés des puissances étrangères, et c'est lui qui envoie les représentants irakiens auprès des autres Etats (art. 26, alinéa 7). Ce droit de représenter l'Etat est attribué au roi par texte constitutionnel : « Le roi, sur avis du ministre responsable, nomme et destitue tous les représentants diplomatiques ». C'est donc le ministre responsable qui propose, nomme ou destitue ces représentants et le roi fait son iradé s'il approuve cette proposition ministérielle.

7° Le texte constitutionnel attribue au roi, d'une manière exclusive, le droit, comme chef du pouvoir exécutif, de choisir son premier ministre. Il désigne les

(1) Voir J. Barthélémy, ouvrage cité, p. 579.

autres ministres suivant les indications du premier ministre ; il accepte leur démission (art. 26 alinéa 6).

Pour terminer avec les pouvoirs du roi, chef du pouvoir exécutif, nous devons mentionner que la disposition de l'alinéa 10 de l'article 26 est générale, c'est-à-dire que le roi a le droit de grâce même pour le ministre qui est, selon l'article 81 de la Constitution, coupable de crimes politiques ou de délits se rapportant à son devoir public. Malgré que ce ministre coupable soit condamné par la Haute Cour après une accusation émanant de la Chambre des Députés qui en aura ainsi décidé à la majorité des deux tiers de ses membres (art. 82), le roi a le pouvoir de grâcier ce ministre. C'est une disposition exceptionnelle, car les autres constitutions (voir article 27 de la Constitution égyptienne) n'accorde pas au roi le droit de grâcier le ministre qui est accusé par la Chambre des Députés ou par le Parlement et jugé par la Haute Cour ; ce droit de grâce est accordé au Parlement même.

9° La monnaie du royaume est frappée à l'effigie du roi (art. 26).

SECTION II

Les Ministres

Nous pouvons définir les ministres comme organes de l'Etat directement soumis au roi et responsables devant la Chambre des Députés. Ils sont nommés aux différentes branches de l'administration de l'Etat. Ils veillent et dirigent le mouvement de la machine du pouvoir exécutif. Si nous disons que les ministres sont directement soumis au roi, cela signifie qu'ils n'ont, dans le pouvoir exécutif, aucun autre supérieur au-dessus d'eux, sauf le roi, car, les ministres sont placés à la tête des diffé-

rents ressorts de l'administration de l'Etat. Autrement dit, que la hiérarchie exécutive divisée en organes supérieurs et inférieurs, se termine par les ministres, tandis que le chef de l'Etat se trouve au-dessus d'eux.

Le président du conseil des ministres et les ministres sont nommés par le roi, qui accepte également leur démission. « Le roi choisit le premier ministre, il désigne les autres ministres suivant les indications du premier ministre » (art. 26 alinéa 5). Le texte constitutionnel détermine le nombre des ministres. « Le nombre des ministres ne peut être inférieur à six ni supérieur à neuf » (art. 64, alinéa 1). Selon le texte de cet alinéa, le nombre des ministres ne peut pas être supérieur à neuf, y compris le président du conseil, car il est ministre de même qualité que ses collègues. Les ministres peuvent être pris parmi les membres de la Représentation nationale ou en dehors d'elle. Le ministre ne peut conserver son ministère pendant plus de six mois, à moins qu'il soit ou devienne sénateur ou député (art. 64 alinéa 2). La Constitution exige, d'autre part, une qualité pour être ministre, car ils sont, selon l'article 64 soumis aux mêmes conditions générales de capacité que les députés et les sénateurs. Ces conditions générales prévues par l'article 30 de la Constitution sont : être de nationalité irakienne, par naissance ou par naturalisation ; avoir trente ans d'âge accomplis, etc... Les ministres qui sont ou deviennent députés ou sénateurs et qui touchent les indemnités inhérentes à leurs fonctions, cessent de toucher les indemnités des sénateurs ou des députés. Aucun ministre ne peut acheter ou louer aucun bien, meuble ou immeuble appartenant à l'Etat (art. 64). Quant au pouvoir des ministres, la Constitution a accordé à chaque ministre le droit de traiter des affaires concernant son ministère et les administrations qui en dépendent ; ce droit n'est pas absolu ; le ministre doit traiter ses affaires suivant les règles prévues par la loi (art. 67). Nous disons que chaque ministre exerce ses fonctions dans son ressort. En dehors des actes qu'ils préparent pour la

signature royale, et par lesquels le chef de l'Etat exerce le pouvoir exécutif, les ministres peuvent trancher de leur propre volonté les affaires laissées à leur libre et entière décision. Ces décisions des ministres portent le nom d'arrêts ministériels. A côté de ces affaires, il y a celles dont la solution est indiquée par un texte. L'unité de l'administration publique exige qu'un lien existe entre les différentes branches. Ainsi les ministres qui sont placés à la tête de différentes branches de l'administration de l'Etat, ne peuvent pas exercer leurs fonctions dans leur ressort sans tenir compte des autres branches. Les ministres, pour ce lien, forment un conseil, dont le but principal est d'assurer l'harmonie nécessaire dans l'administration. La Constitution, sur ce point, prescrit que : « Le conseil des ministres a la responsabilité de la direction des affaires de l'Etat. Il se réunit sous la présidence du premier ministre pour décider des affaires dépendant de plus d'un ministère et pour s'informer de toutes les matières importantes concernant les ministères. Le premier ministre communique au roi les décisions prises en conseil et transmet au conseil les désirs du roi » (article 65 de la Constitution). Par cet article, la Constitution a exprimé les relations entre le roi, chef de l'Etat, et le président du conseil en ce qui concerne l'administration de l'Etat.

La Constitution, dans son article 61, détermine la relation ou plutôt l'aide entre le ministre et le Parlement. « Un ministre, membre de l'une des assemblées a le droit de prendre part aux votes de cette assemblée et le droit de parole dans les deux assemblées. Un ministre, qui n'appartient à aucune des deux assemblées, ou qui n'a pas été élu membre de l'une d'elle, a le droit de parole dans les deux assemblées, mais n'a pas le droit de vote. » Ce droit de parole des ministres dans l'assemblée malgré qu'ils ne sont pas membres, est accordé par la Constitution pour que les ministres puissent se défendre devant le Parlement en cas de responsabilité et pour répondre et exprimer les points questionnés ou inter-

pellés par les parlementaires. Le ministre peut, en cas d'absence, envoyer à une des deux assemblée, un délégué pour la parole. « Les ministres ou leurs délégués, en cas d'absence des ministres, ont, pour la parole, le droit de priorité sur tous les membres des assemblées » (article 61).

Responsabilité ministérielle. — Nous pouvons distinguer, selon les textes constitutionnels, entre deux sortes de responsabilité ministérielle : responsabilité politique et pénal. La responsabilité politique des ministres est prévue expressément par la Constitution, dans les termes suivants : « Les ministres d'Etat sont responsables devant la Chambre des Députés, collectivement pour les affaires concernant le ministère, individuellement pour les affaires concernant leurs ministères respectifs et les administrations qui en dépendent » (art. 66). Nous déduisons de cette disposition constitutionnelle que cette responsabilité qui concerne les affaires du ministère peut être collective, c'est-à-dire une responsabilité pour laquelle le gouvernement complet reste responsable devant la Chambre des Députés à cause des affaires concernant le ministère entier, elle peut être individuelle, c'est-à-dire qu'un ministre seul est responsable devant la Chambre pour les affaires concernant son ministère respectif et les administrations qui en dépendent. Si la Chambre des Députés a adopté à la majorité des membres présents un ordre du jour de défiance à l'égard du ministère entier, le gouvernement doit démissionner. Si une semblable résolution ne concerne qu'un ministre, c'est-à-dire que la Chambre des Députés adopte à la majorité des membres présents un ordre du jour de défiance à l'égard d'un seul ministre, ce ministre doit démissionner (article 66). La Constitution a accordé à la Chambre des Députés à l'exclusion du Sénat, le droit de vérifier cette responsabilité, et, enfin, dans le cas où la Chambre serait sûre que le gouvernement entier ou qu'un ministre négligeât son devoir ministériel ou commit une illégalité dans l'exercice de ses fonctions, elle retire sa confiance à ce

gouvernement ou à ce ministre ; dans ce cas, le gouvernement sera renversé ou le ministre donnera sa démission.

Les ministres sont responsables pénalement de toutes les infractions à la Constitution et aux lois du pays. Comme le chef de l'Etat est irresponsable, les ministres sont responsables, non seulement de leurs actes personnels, mais aussi des actes accomplis par le roi ; ils sont responsables pour toutes les infractions à la Constitution et aux lois existantes, commises par un acte royal, étant donné qu'ils ont contresigné cet acte. Un ministre peut être mis en accusation aussi bien pendant la durée de ses fonctions que pendant les années qui suivent sa retraite.

Pour le jugement des ministres coupables de crimes politiques ou de délits se rapportant à leurs devoirs publics, la Constitution emploie une formule très large. Dans son article 82, il prescrit qu'une Haute Cour sera convoquée, le cas échéant, par iradé royal qui sera rendu en vertu d'une résolution ou d'une mise en accusation émanant de la Chambre des Députés qui en aura ainsi décidé à la majorité des deux tiers de ses membres présents. La Haute Cour doit être composée du président et de huit membres choisis par le Sénat, moitié parmi les sénateurs et moitié parmi les magistrats supérieurs. Cette cour siégera toujours sous la présidence du président du Sénat. En appliquant ces considérations d'ordre général à la situation créée par la Constitution, nous dirons que le Sénat ne devrait pas avoir le droit de renverser le ministère, ou, autrement dit, que la responsabilité politique des ministres ne devrait pas exister devant la Haute Cour. En réalité, la Constitution ne prévoit que la dissolution de la Chambre des Députés et non celle du Sénat. Or, comme le Sénat ne peut pas être dissous, la responsabilité politique des ministres devant le Sénat ne devrait pas être instituée.

CHAPITRE DEUXIEME

LE POUVOIR JUDICIAIRE

La Constitution prévoit, à côté du pouvoir législatif et exécutif, le pouvoir judiciaire qui est exercé par les tribunaux. Les sentences et arrêts de ces tribunaux doivent être rendus et exécutés au nom du roi et en vertu de la loi. Les tribunaux sont indépendants (art. 71). En rendant la justice, ils ne sont assujettis à aucune autorité, mais ils jugent selon les lois et ne peuvent prendre que les lois comme base de leurs décisions. Ce principe est absolu et ne comporte aucune exception. D'autre part, les tribunaux ne peuvent en aucun cas juger de la constitutionnalité des lois votées suivant les règles établies par la Constitution. S'il arrive de trouver un texte non constitutionnel d'une loi, on le renverra devant la Haute Cour qui l'examinera.

La Constitution a divisé les tribunaux, en Irak, en trois classes : les tribunaux civils, les tribunaux religieux et les tribunaux spéciaux (art. 69).

1° La juridiction des tribunaux civils s'étend sur tous les habitants de l'Irak, en toutes matières, civiles et criminelles, y compris sur les procès entre l'Etat et les particuliers, à l'exception des cas qui, en vertu des clauses stipulées par la loi organique ou par une autre loi en vigueur, sont déférés à la juridiction des tribunaux reli-

gieux ou des tribunaux spéciaux (art. 73), car, dans les procès concernant le statut individuel des étrangers ou dans tout autre procès civil ou commercial pour lesquels il est admis par la coutume internationale qu'on applique la loi d'une nation étrangère, cette loi sera appliquée, suivant les règles prévues par la loi (art. 94). La justice civile, commerciale et la justice criminelle des tribunaux civils est exercée conformément aux termes des lois.

2° Les tribunaux religieux sont divisés en deux classes : les tribunaux musulmans, les conseils spirituels communautaires. Les tribunaux musulmans sont les tribunaux shériates qui jugent les questions familiales et successorales musulmanes. Ils ont compétence exclusive pour les affaires concernant le statut personnel des citoyens musulmans et en matières connexes de l'administration de leurs *awkafs* (art. 76).

La juridiction des tribunaux musulmans est exercée conformément aux principes de la loi shériate. Les sources de ces lois shériates sont : le Coran, ensuite les paroles *Hadit* et actes du prophète Mohammed et les opinions des grands juristes musulmans.

En Irak, il y a deux grandes sectes de l'Islam, une secte sunnite et l'autre Jafartite. La Constitution prévoit les juges shériates des deux sectes : « Le khadhi, c'est-à-dire le juge shériate, doit appartenir à la secte de la majorité de la population du siège de son tribunal, étant entendu que dans les villes de Bagdad et de Bassorah il doit y avoir en même temps un Khadhi Sunnite et un Khadhi Jafarite (article 71). Quant aux conseils spirituels communautaires, qui jugent les affaires non musulmanes, ils comprendront les conseils spirituels des communautés israélites et des communautés chrétiennes tels qu'ils auront été constitués et investis du pouvoir judiciaire en vertu de lois particulières (art. 78).

Ces conseils spirituels communautaires seront, selon la Constitution, compétents : en matière de mariages, dotations, divorces, séparation de biens entre époux,

attestations de testaments autres que ceux légalisés devant notaires publics, pour autant que leur juridiction concerne les membres de leurs communautés, autres que des étrangers, et qu'il ne tombe pas sous la compétence des tribunaux civils ; ils seront aussi compétents en matière de statut individuel concernant les membres des communautés, et si les deux parties sont d'accord (article 79).

La Constitution laisse le soin à une loi spéciale pour la procédure qui doit être suivie et les droits qui peuvent être perçus par les conseils spirituels communautaires (art. 80). L'héritage, la liberté testamentaire et toutes les autres matières de statut individuel placés hors de la compétence desdits conseils, seront réglementés également par une loi particulière (art. 80).

Nous avons dit plus haut que ces institutions de tribunaux shériates et conseils spirituels communautaires ne seraient pas convenables dans un pays soucieux d'appliquer rigoureusement les principes démocratiques, mais pour diriger la politique intérieure, ces institutions sont actuellement convenables ou plutôt nécessaires, comme les autres dérogations aux principes démocratiques.

Avant d'entrer dans le sujet des tribunaux spéciaux, nous devons mentionner ce que l'article 68 prescrit : « Les magistrats civils et les Khadhis sont nommés par iradé royal ». Cette nomination est faite sur la proposition du ministre de la justice. Pour pouvoir être juge civil il faut avoir la qualité des grands fonctionnaires, en plus, être licencié en droit, quant aux Khadhis, ils doivent être musulmans diplômés d'une faculté religieuse. L'article prescrit que : « Les magistrats sont inamovibles, sauf pour les exceptions prévues dans une loi particulière qui traite de leurs capacités, de leurs charges, de leurs grades et de leur conduite ». Cette inamovibilité des juges est la garantie essentielle de l'indépendance des juges, et par la suite, de leur impartialité. Il n'est pas douteux que l'inamovibilité procède du

souci de renforcer l'indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir exécutif, tandis que l'inaMOVibilité dérive du souci et du désir diamétralement inverses. L'inaMOVibilité par suite de la sécurité qu'elle procure aux juges est vraiment un bien qui n'est nullement à dédaigner et, comme le dit fort bien M. Jacquelin : « Si les caractères les plus fortement trempés, s'ils n'ont rien à y gagner, n'ont rien à y perdre, les autres trouveront, grâce à elle, quelque peu de cette fermeté qu'ils ne peuvent rencontrer en eux-mêmes » (1). D'autre part, l'inaMOVibilité des juges apparaît comme une garantie pour le justiciable, de trouver une bonne et impartiale justice. La nomination des juges par l'exécutif et les juges une fois nommés restent encore sous la dépendance étroite de ce pouvoir, cela porte une grave atteinte à leur indépendance. En un mot, avec les juges amovibles qui peuvent être déplacés, révoqués ou mis à la retraite par la seule volonté du pouvoir exécutif à la merci duquel ils se trouvent, il est bien difficile de concevoir leur indépendance et par là même, leur impartialité parfaite (2).

La Constitution prescrit, dans son article 72, que : « Tous les jugements sont publics, excepté dans des cas prévus par la loi, où les tribunaux peuvent siéger à huis clos. Les débats et les jugements des tribunaux doivent légalement être publiés, à l'exception des débats à huis clos. Tous les jugements sont rendus au nom du roi ».

La publicité des débats et des jugements ont des avantages, et, selon la Constitution, doivent être publiés. Mais, en cas prévus par la loi, des questions contre la morale, par exemple ou contre la sécurité publique, les tribunaux peuvent exiger le huis clos.

3° *Les tribunaux spéciaux* : Nous avons vu plus haut, les tribunaux civils et leur capacité en général avec leurs cours d'appel et cours de cassation, et nous avons exposé

(1) Voir M. Jacquelin, *Droit administratif*, cours de doctorat 1929-1930, p. 33.

(2) D. Loutzitch, *La Constitution du royaume de Yougoslavie*, thèse, 1933, p. 214.

les catégories de tribunaux religieux. Nous étudierons maintenant les tribunaux spéciaux prévus par la Constitution irakienne.

La Haute Cour : La Constitution détermine qu'une Haute Cour sera instituée pour le jugement des ministres et des membres du Parlement coupables des crimes politiques ou de délits se rapportant à leurs devoirs publics, et pour le jugement des magistrats de la cour de cassation coupable de délits se rapportant à leur devoir public, ainsi que pour le règlement de questions concernant l'interprétation des lois et leur validité constitutionnelle (art. 81).

La Haute Cour doit être composée du président et de huit membres choisis par le Sénat, moitié parmi les sénateurs, moitié parmi les magistrats supérieurs (article 82). Cette cour sera convoquée, le cas échéant, par iradé royal et sur la proposition du ministre de la justice, qui sera rendu en vertu d'une résolution ou d'une mise en accusation émanant de la Chambre des Députés qui en aura ainsi décidé à la majorité des deux tiers de ses membres présents.

Les causes jugées par la Haute Cour seront fixées, conformément à la loi, par la majorité des deux tiers de la Cour ; il ne pourra pas être sujet à la cassation (art. 85). Les procès pourront être révisés par la Haute Cour même, à la suite de nouvelles dépositions nécessitant une révision et en vertu d'un iradé royal rendu à la demande de la personne condamnée. Les députés, sénateurs ou ministres accusés par la Chambre des Députés et envoyés devant la Haute Cour doivent être isolés de leur poste tout de suite ; l'enquête de la Haute Cour continue même si ces accusés avaient démissionné de leurs postes.

Quant à l'interprétation des lois et à leur validité constitutionnelle, la Constitution a consacré certains articles pour préciser ce point de vue. L'article 83 prescrit que : « Pour décider des questions concernant l'interprétation des articles de la présente loi organique et

pour décider si une loi ou un règlement en vigueur contreviennent aux clauses de la loi organique, la Haute Cour peut être convoquée, quand la nécessité s'en fait sentir, par iradé royal rendu à la suite d'une demande du cabinet ».

« La Haute Cour ne pourra prendre aucune décision mettant une loi ou un article en contradiction avec la loi organique, à moins que cette décision ne soit prise par une majorité composée des deux tiers de la Cour. Au cas où une semblable décision serait prise, la loi ou l'article de loi qui contreviendrait aux stipulations de la loi organique serait considéré comme nul et non avenue » (art. 86).

De ces deux articles, deux déductions s'imposent sur la compétence de la Haute Cour au point de vue de l'interprétation des lois : 1° La Haute Cour pourrait décider des questions concernant l'interprétation des articles de la loi organique ; 2° elle pourrait décider si une loi ou un règlement en vigueur contrevient aux clauses de la loi organique ; dans ce deuxième pouvoir, la décision de la Haute Cour doit être prise par la majorité composée de deux tiers de ses membres.

Le divin Khas : pour régler des questions concernant l'interprétation des lois et des règlements, non prévus dans la compétence de la Haute Cour, et à la demande du ministre intéressé, une cour particulière, « *Divin Khas* », sera convoquée. Le *Divin Khas* sera composé de trois membres de la cour de cassation et de trois fonctionnaires supérieurs de l'administration, choisis conformément à une loi particulière, et il siègera sous la présidence du président de la Cour de Cassation (article 84).

Le 27 décembre 1926, une loi sur la formation du *Divin Khas* avait été promulguée, l'explication du principal article de cette loi est la suivante : (1)

Sur la demande du ministre intéressé, et conformé-

(1) C. A. Hooper, *The Constitutional law of Iraq*, p. 143.

ment à l'article 84 de la Constitution, la formation d'un Divin Khas sera réalisée après que la demande du ministre sera soumise au conseil des ministres, pour choisir les membres du Divin Khas qui pourra décider des questions qu'on lui a soumises. La décision du conseil des ministres sera portée au président de la cour de cassation qui convoquera les membres du Divin Khas à se réunir aussitôt que possible. Le Divin Khas pourrait étudier toutes les épreuves nécessaires pour régler la question ; il pourrait, en même temps, convoquer toute personne pour y déposer son témoignage. Les décisions du Divin Khas doivent être prises par la majorité relative. Au cas d'absence du président de la Cour de Cassation, le juge qui le remplace à la Cour de Cassation, présidera le Divin Khas. Dans le cas où un des membres du Divin serait incapable d'assister à la séance, soit pour cause de maladie ou pour une autre raison valable, le conseil des ministres pourrait désigner un autre à sa place. La décision du Divin Khas sera, immédiatement, envoyée au conseil des ministres pour l'insérer et la publier dans le journal officiel, le conseil des ministres transmet cette décision du Divin aux ministères intéressés qui agiront en conséquence. Le Divin Khas sera dissous après le règlement de l'affaire pour laquelle il a été convoqué. Selon l'article 87 de la Constitution, tous les jugements rendus par la Haute Cour, ou par un Divin seront applicables pour toutes les cours de justice et par les administrations du gouvernement.

Pour tous les autres faits, non prévus ni dans la compétence de la Haute Cour ni dans celle du Divin Khas, l'interprétation appartient aux cours de justice dont la compétence s'étend aux procès au cours desquels une interprétation est nécessaire » (article 121, alinéa 3).

Autres tribunaux spéciaux : Des tribunaux spéciaux, autres que ceux déjà mentionnés plus haut, peuvent être institués par la loi aux fins suivantes :

a) Le jugement des tribunaux militaires de l'Irak, pour des délits prévus par le code militaire.

b) Le règlement de conflits entre les tribus en matière civile et criminelle et conformément aux coutumes des tribus telles qu'elles seront fixées par une loi particulière.

c) Le règlement des conflits civils pouvant se produire entre le gouvernement et ses fonctionnaires, dans l'exercice de leurs fonctions.

d) Le règlement de procès concernant la jouissance de la propriété et la fixation de ses limites. La procédure, l'échelle des droits perçus et les conditions dans lesquelles il pourra être fait appel aux décisions des tribunaux spéciaux, ainsi que la manière dont leurs jugements pourront être cassés ou confirmés, son fixés par des lois spéciales.

CHAPITRE TROISIEME

L'ADMINISTRATION DES PROVINCES

La Constitution laisse le soin de l'administration des provinces à une loi spéciale. Elle se contente de prescrire, dans son article 109, que : « Les divisions administratives de l'Irak, leurs catégories, leurs noms, leur mode d'administration, la compétence de leurs fonctionnaires et leur titre, seront fixés par une loi particulière ».

Une loi, numéro 58, était promulguée en 1927 le 27 avril, pour accomplir la demande mentionnée dans l'article précédent de la Constitution. Selon cette loi, l'Irak se divise en « Liwas », départements ; le Liwa se divise en « Kadas, arrondissements ; le Kadas se divise en « Nahias », communes (art. 2).

Le « Mutassarif », préfet, c'est le chef responsable du liwa ; le « Kaimmakam », sous-préfet, est le chef responsable de la Kadas ; le Mudir est le chef responsable de la Nahia (article 2). Selon cette loi, l'Irak a été divisé en 14 liwas : Amarah, Arbil, Bagdad, Basrah, Diwaniah, Diala, Dulaim, Hillah, Karbal, Kirkuk, Kut, Mossoul, Muntafik et Sulaimani.

Les buts essentiels que doit poursuivre le Mutasarif dans l'administration du Liwa, sont les suivants :

- 1° Maintien de l'ordre et de la sécurité.
- 2° Faire régner entre les individus et les groupements les principes de liberté, d'égalité et de justice.
- 3° Assurer le respect des droits de la propriété et à

chaque individu le respect de ses droits individuels et de sa sécurité personnelle.

4° Prendre et exécuter toutes les mesures de nature à améliorer la condition du peuple au point de vue économique et social.

5° Répandre la justice et en faciliter, dans la mesure du possible, le fonctionnement, en respectant l'indépendance des tribunaux.

6° Avoir constamment le souci de répandre l'instruction sur des bases saines susceptibles d'assurer le progrès de chaque citoyen et son bien-être matériel et moral (art. 23). Ici, nous trouvons que cette loi du 27 avril 1927 a le souci de réaliser et d'appliquer le principe démocratique dans les divisions administratives de l'Irak.

Quant aux tribus nomades, la loi présente prescrit que : « L'habitation des tribus nomades sur le sol de l'Irak et leur organisation sont réglés par une loi et des règlements spéciaux en harmonie avec leurs coutumes et leur situation sociale.

A chaque chef-lieu de Liwa, il est constitué un conseil administratif présidé par le préfet et comprenant des membres permanents (nommés d'office) et des membres non permanents (élus).

Le conseil administratif du liwa comprend 4 membres non permanents élus selon la mode ci-dessous indiquée, dont 2 non musulmans, dans tous départements où se trouvent des communautés musulmanes.

Peut être membre du conseil de préfecture, chaque Irakien n'appartenant à aucune des catégories suivantes :

1° Citoyen âgé de moins de 25 ans révolus.

2° Appartenant à une nationalité étrangère, placé sous une protection d'une puissance étrangère.

3° Parent en premier degré avec un membre permanent ou non dudit conseil.

4° Fonctionnaire de l'Etat ou des communes.

5° Concessionnaire de l'Etat ou des Communes.

6° Faillis.

7° Incapable dont l'incapacité n'a pas été levée.

8° Déchu des droits civiques.

9° Condamné pour un crime quelconque ou pour un délit qui atteint l'honneur, comme le vol, escroquerie, faux, etc...

10° Citoyen ne payant aucune contribution à l'Etat ou aux communes. Ceux qui habitent une maison ou un local imposé par l'Etat ou les communes sont assimilés à ceux qui versent une contribution personnelle.

11° Les aliénés et les faibles d'esprit.

12° Les illettrés quand il y a des candidats plus aptes.

13° Député ou sénateur.

Le premier février de chaque année, a lieu une réunion des membres permanents du conseil du liwa, présidé par le Mutassarif ; y sont également présents, le Khadhi ou son délégué compétent en matière juridique et les chefs spirituels des communautés non musulmanes.

Cet ensemble de personnage constitue une commission appelée « commission de répartition ». Ils dressent une liste des candidats choisis dans la population du liwa, remplissant les conditions prescrites par la loi présente et dont le nombre est égal au triple de celui des sièges vacants. Cette liste est transmise aux sous-préfets (Kaimakams) du liwa et aux maires de nahias. Chacun des sous-préfets constitue une commission mixte, formée des membres du conseil de Kada, sous-préfecture, et des membres du conseil municipal. Cette commission procède à l'élection des deux tiers des candidats inscrits sur la liste, dont elle communique les noms au Mutassarif, dans un rapport portant la signature de tous les membres présents. Le maire, « Mudir », du chef-lieu, « nahia », réunit le conseil municipal qu'il préside et procède à la même opération. Le préfet, « Mutassarif », centralise tous les rapports d'élection, réunit la commission de répartition, fait le compte des suffrages, enregistre les résultats et retient un nombre de candi-

ats égal au double de celui des sièges vacants, d'après les suffrages obtenus. Il transmet cette nouvelle liste au ministère de l'intérieur qui désigne les nouveaux membres.

Les membres sont élus pour deux ans, l'effectif se renouvelant par moitié tous les ans.

A la fin de la première année, un vote désigne les membres sortants qui sont soumis aux opérations de renouvellement. L'autre moitié est soumise aux mêmes opérations l'année suivante. Tout membre sortant peut être réélu s'il n'a pas dépassé quatre années d'activité successive. Tout membre absent à trois séances successives, ou plus, s'il ne fournit pas une excuse valable, est considéré comme démissionnaire. Dans ce cas, le membre intéressé peut en référer au ministre de l'intérieur s'il est membre du conseil du liwa, au Mustassarif s'il est membre du conseil de sous-préfecture (Kada). Les membres démissionnaires ou décédés sont remplacés par ceux qui ont obtenu le plus de voix aux précédentes élections, et qui n'ont pas été élus. Ils sont élus pour la même période que leurs prédécesseurs. Le musulman doit être remplacé par un musulman et le non musulman par un non musulman.

Les attributions des conseils administratifs dans les liwas sont : examen de toute question intéressant le liwa d'une façon générale, de toute question intéressant l'arrondissement central et de toutes questions subsidiaires. Prendre toute décision utile, après communication des dossiers par les Mutasarrif.

Le conseil du liwa :

- 1° Passe tous les marchés de l'Etat.
- 2° Accorde en concession toute partie du revenu de l'Etat ou de son domaine, ou les cède en location.
- 3° Précise les garanties offertes par les concessionnaires ou tous ceux qui sont liés à l'Etat pour un engagement quelconque.
- 4° Examine, comme juridiction d'appel, les affaires tranchées par décisions de l'arrondissement.

5° Examine toute affaire soumise à sa compétence par le Mutasarrif, en application de règlement en vigueur.

6° Fixe le taux de l'impôt apporté à toute concession ou location de biens de l'Etat.

7° Examine toute affaire sur laquelle le Mutasarrif juge utile d'avoir son avis, etc...

Il peut être fait appel aux décisions du conseil du liwa auprès du ministre intéressé dans un délai de 15 jours.

Le conseil de l'arrondissement (Kada) comprend 4 membres non permanents, élus comme suit : s'il n'appartient à aucune des catégories prévues pour être membre dans le conseil du liwa. Deux sont non musulmans si le kada comporte des communautés non musulmanes.

Les attributions des conseils de Kada sont :

Les conseils examinent toute question intéressant d'une façon générale les kadas, après communication des dossiers par les sous-préfets, et prennent, à cet égard, toutes décisions utiles. Les autres affaires du conseil de kada sont semblables à celles du conseil de liwa.

Il peut être fait appel des décisions de conseil de kada auprès du conseil de liwa dans un délai de 15 jours.

Le sous-préfet (Kaimmakam) est tenu d'exécuter les décisions prises par le conseil dans les limites de la loi présente.

Les affaires municipales : La Constitution a prévu les affaires municipales des communes et des villes ; elle en a laissé le soin à une loi particulière. L'article 111 prescrit que : les affaires municipales des communes et des villes de l'Irak seront administrées par des conseils municipaux, conformément à une loi particulière. Dans les districts administratifs, les conseils administratifs rempliront les fonctions qui leur seront assignées par la loi ».

Nous voyons que la Constitution avait le souci d'appliquer le régime démocratique dans l'administration

intérieure ; elle a voulu tacitement, faire une juste représentation dans les conseils administratifs, soit des liwas ou des kadas et même dans les conseils municipaux, sans aucune différence entre la majorité, composée des musulmans, et les minorités, composées des communautés non musulmanes.

Nous avons vu plus haut la représentation, ou plutôt, le régime démocratique appliqué dans la loi de l'administration des provinces ; nous allons maintenant, sommairement, examiner la loi municipale promulguée en 1930, n° 84, qui est en vigueur : La municipalité de Bagdad est dénommée *Amanah* de la capitale. Son président nommé un *Amine* de la capitale, est nommé par iradé royal sur la proposition du ministre de l'intérieur avec l'approbation du conseil des ministres. Les présidents des conseils municipaux de première classe sont nommés par iradé royal ; ceux de deuxième, troisième et quatrième classe sont nommés directement par le ministre de l'intérieur.

Le ministre de l'intérieur applique les règlements et donne les instructions destinées à préciser les conditions d'exécution des charges qui leur incombent, du fait de la présente loi.

La municipalité comprend : le président, le conseil municipal, les agents techniques, le secrétariat et tous les fonctionnaires et agents employés à l'exécution des charges de la municipalité, quelles qu'en soient l'importance et l'étendue.

En cas de conflit entre le président et le conseil municipal, l'autorité administrative compétente est saisie ; elle peut le trancher ou en référer au ministre de l'intérieur.

Les élections municipales. Le conseil municipal est une assemblée élue au vote secret par l'ensemble des électeurs de la municipalité, dans les périodes et selon les conditions précisées par la présente loi. Il compte dix membres pour les municipalités de première classe, huit pour les municipalités de deuxième classe, six pour celles de troisième classe et quatre pour celles de quatrième

classe. Les municipalités sont classées suivant le chiffre de leurs revenus. Pour les municipalités comprenant des communautés différentes de la majorité des habitants, ces communautés désignent directement leurs représentants aux conseils municipaux, à condition, toutefois, qu'elles comptent plus de 5 % du chiffre total de la population du district municipal. Le ministre de l'intérieur décidera l'opportunité d'application de cette mesure dans les districts où les conditions ci-dessus se trouvent remplies et fixera les noms des représentants.

Le mandat de conseiller municipal a une durée d'exercice normale de quatre ans.

Peut être électeur municipal, tout citoyen irakien du sexe mâle, résident normalement dans le district municipal, âgé de vingt ans minimum et jouissant de tous ses droits civiques, payant une contribution quelconque à l'Etat ou aux municipalités.

Peut être candidat aux élections municipales, tout citoyen irakien du sexe mâle, lettré, dans les trois premières classes de municipalités, résidant normalement dans le district municipal et payant au gouvernement ou à la municipalité, une contribution annuelle de :

DINAR	FILS	
1	750	pour la première classe
1	250	pour la deuxième classe
0	750	pour la troisième classe
0	275	pour la quatrième classe

Doit être âgé de 25 ans révolus et en possession de tous ses droits civiques ; il ne doit être ni faible d'esprit, ni faillit, ni fonctionnaire recevant un traitement de l'Etat ou des municipalités, ni condamné à une peine égale ou supérieure à un an de prison ; il ne doit être ni fermier, ni concessionnaire des municipalités, ni garant de fermiers ou concessionnaires. Tout membre qui, après son élection, perd l'une des qualités requises et mentionnées ci-dessus, perd de ce fait son mandat.

Le mandat de conseiller municipal est un titre honorifique, il ne comporte aucune rétribution. Le président du conseil municipal a les prérogatives suivantes :

a) Prérogatives qui lui sont accordées par la présente loi ou par les règlements qui seront pris conformément à cette loi.

b) Prérogatives qu'il détient du conseil municipal lui-même : engager des dépenses après avis du conseil, tenir à jour la correspondance et la signer au nom de la municipalité ; prendre les arrêtés pour la nomination des agents de ses services ; faire trancher par les organes de la municipalité, les affaires urgentes dans le cas où le conseil ne peut être réuni, à condition qu'il s'adjoigne deux membres du conseil, et qu'il mette le conseil au courant de ce qui aura été fait, dans le plus bref délai ; constituer des commissions techniques temporaires et soumettre au conseil les vœux exprimés par ces commissions. Le ministre de l'intérieur règle l'emploi des agents municipaux : recrutement, avancement, sanctions et tout ce qui concerne l'exécution de leur tâche.

Les devoirs essentiels de la municipalité intéressent les progrès de l'urbanisme : santé publique, services de pompiers, services de transports, assistance publique, etc....

La municipalité est un établissement public ; tout citoyen est tenu de se conformer à ses décisions dûment portées à la connaissance du public et doit obéissance à tout agent investi de l'autorité municipale. Toute infraction aux règlements municipaux sera poursuivie conformément à la loi pénale sanctionnant la désobéissance aux pouvoirs publics.

La municipalité a les prérogatives suivantes :

a) Percevoir les impôts ; les droits sur les permis et toute contribution instituée par la loi. Les lois et règlements qui régissent la perception des impôts de l'Etat sont applicables à la perception des taxes municipales.

b) Disposer librement de ses biens immeubles. Toutefois, l'approbation du ministre de l'intérieur est néces-

saire pour toute opération importante, comme la vente et les baux, pour une période excédant 2 ans.

Le ministre de l'intérieur contrôle la gestion des budgets municipaux et délègue à cet effet, des inspecteurs.

Dans l'exécution de projets et d'entreprises d'intérêt public qui impliquent l'acquisition de biens immeubles, il est conféré aux municipalités le droit d'acquisition, conformément aux lois en vigueur. Le ministre de l'intérieur prend toute mesure utile en vue de préciser les attributions des délégués des quartiers (Mukhtar), leur mode de recrutement, et les qualités qu'ils doivent présenter.

Dans l'effort d'organisation entrepris par les auteurs de la Constitution, les communautés n'ont pas été oubliées. L'article 112 de la Constitution les vise exclusivement : « Chaque communauté aura le droit de constituer des conseils communautaires dans les principales divisions administratives. Ces conseils auront pour devoir, d'administrer les bâtiments et les propriétés du « Wakouf », les fonds du wakouf, les legs, la perception des revenus et les dépenses, conformément aux volontés du donateur et de la coutume établie. Ils gèreront aussi les biens des orphelins conformément à la loi.

Ces conseils seront placés sous le contrôle du gouvernement ».

CONCLUSION

Quelles réformes convient-il d'apporter à la loi organique de 1925 ?

Dans un chapitre de cette étude, nous avons donné un bref aperçu de l'histoire de l'Irak.

Sur son territoire ont afflué les peuples les plus divers ; toutes sortes de langues, de religions, se sont épanouies et mêlées pendant que se succédaient au pouvoir rois et gouverneurs, d'origines et de civilisations différentes. L'organisation administrative, les lois, ont varié avec les époques et les régimes. Aux périodes de justice succédaient des périodes de tyrannie et d'oppression, aux périodes d'indépendance, de prospérité et de civilisation, de noires périodes de troubles, de guerre civile et d'esclavage.

A l'époque contemporaine nous nous trouvons en présence d'un peuple irakien constitué, d'une part, d'une majorité arabe écrasante (79 %) qui a su garder son caractère et sa personnalité, d'autre part, d'une poussière de minorités disparates, sans aucun caractère commun, dépôt laissé dans la vallée du Tigre et de l'Euphrate par les courants de l'histoire.

Des siècles de vie commune, sur un territoire commun, ont rapproché des éléments si différents au départ, leur ont imposé, sinon une identité de mœurs, de cou-

tumes, de traditions, du moins une certaine interpénétration, surtout une identité de réaction aux événements.

Le peuple irakien subissant, dans son ensemble, les mêmes alternatives de bien-être et d'épreuves, forge son unité dans la diversité de ses éléments. Cette unité s'affirme d'une façon éclatante le jour où, dans un élan unanime, tous ces éléments proclament leur aspiration à une vie libre et indépendante, leur volonté de fonder la nation irakienne, une et indivisible. Dans le concert des peuples qui réclament le bénéfice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'Irak ne manque pas de faire entendre sa voix.

La guerre de 1914-1918 lui fournit l'occasion de se libérer de la tutelle ottomane ; mais il n'y échappe que pour tomber sous celle de la Grande-Bretagne.

Nous avons vu le peuple irakien lutter par tous les moyens et avec une volonté constante, contre la mainmise anglaise, depuis l'occupation de son territoire par l'armée britannique ; cette lutte s'est terminée par une victoire à peu près totale. L'Irak a été doté d'un gouvernement national, d'une constitution moderne (1925), faite à l'image des grandes constitutions ; il a été organisé sur une base constitutionnelle et démocratique.

Quelle conclusion convient-il de tirer de cette évolution ? Après avoir apporté le maximum d'objectivité à en étudier les différentes phases, nous nous poserons la seule question qui nous paraisse dominer le débat :

La Constitution irakienne qui n'est ni le fruit d'une expérience politique nationale, ni le produit naturel de l'évolution propre du peuple, comme en Angleterre par exemple, cette constitution qui accorde aux citoyens de l'Irak la liberté individuelle, l'égalité devant la loi, la représentation parlementaire, et qui apparaît ainsi comme un article d'importation, est-elle applicable à un Etat jeune comme l'Irak ? Ou plutôt le peuple irakien, étant donné son niveau actuel de culture, la complexité des traditions historiques et religieuses qui y règnent, son développement économique et social, sa situation géogra-

phique, la diversité de sa structure ethnique, la force de son armée, l'influence de la politique extérieure sur ses destinées, les relations diplomatiques ; ce peuple peut-il assimiler et pratiquer intégralement une constitution fondée sur les bases démocratiques les plus modernes et forgée à l'image des constitutions qui règlent le statut politique des Etats les plus évolués ?

En un mot, et dans la mesure où il est permis de comparer une constitution à un vêtement fait pour habiller le corps de l'Etat, la Constitution de 1925 est-elle un vêtement fait à la mesure de l'Etat irakien, parfaitement adapté à sa structure et à son usage ? Ou bien n'est-elle qu'un article de confection avec tous les défauts et les imperfections que cela implique ? Et dans ce cas, quels en sont les défauts et quelles retouches convient-il d'y apporter ?

Dans une matière si complexe, il est difficile de se prononcer nettement pour ou contre. Il serait vain de prétendre que le régime actuel de l'Irak est celui qui s'adapte le mieux à sa structure ethnique et économique, qui répond parfaitement à ses besoins, aux nécessités de son développement ; il serait non moins vain et dangereux d'affirmer qu'il ne s'harmonie ni avec le développement social et économique, ni avec le niveau de culture, ni avec les traditions du peuple irakien.

Nous éviterons de condamner ou d'approuver en bloc l'œuvre constitutionnelle de l'Irak ; nous nous bornerons seulement à regrouper, à confronter les vérités dispersées dans les développements antérieurs de cette étude, orientant progressivement notre effort vers l'étude des réalisations en matière constitutionnelle depuis la promulgation de la Constitution de 1925 jusqu'à nos jours. Quelles difficultés a rencontrées l'application intégrale de la constitution, quels obstacles ont empêché ou gêné la naissance et le développement d'une véritable démocratie en Irak ?

Il suffit de répondre à ces questions pour entrevoir les défauts de la cuirasse et se faire, par là-même, une

idée nette du sens et de la portée des modifications qu'elle réclame. Après le diagnostic vient la thérapeutique.

Il importe, d'une part, de dégager les traits essentiels du milieu social irakien, champ d'application de la constitution, d'autre part, de rechercher toutes les difficultés soulevées par l'exercice du régime démocratique qu'elle instaure.

[Nous envisagerons successivement la vie du peuple irakien sous ses divers aspects : évolution économique et sociale, traditions ; puis la politique intérieure de l'Irak depuis 1925.]

LE PEUPLE IRAKIEN

Etudier la vie d'un peuple sous tous ses aspects, représenterait un travail de longue haleine et fournirait la matière d'un ou de plusieurs ouvrages. C'est une tâche qui déborde nettement le cadre de notre étude. Dans cette conclusion, nous aurons le modeste souci de brosser à grands traits, le portrait moral de l'Arabe, élément majoritaire de la population de l'Irak, nous attachant tout particulièrement, pour rester dans les limites du sujet, à préciser son mode de vie et son aptitude à la vie en société.

On ne peut évidemment passer sous silence les minorités ni négliger leur influence.

L'élément arabe : L'Irak compte dans sa population 79 % d'arabes appartenant au grand peuple sémite, né dans la presqu'île arabique et répandu par les migrations sur les côtes orientales et méridionales de la Méditerranée.

Les sociologues ont constaté qu'il existe entre les individus d'une même race, nonobstant les différences d'éducation, de condition et de culture, une certaine identité : non seulement la communauté plus ou moins large de traits physiques, mais aussi et surtout une unité morale et psychique, une âme commune forgée par une origine, une histoire et des traditions communes. Quels sont les traits essentiels de l'âme arabe ?

Si, pour la commodité de l'exposé, nous considérons un individu présentant toutes les caractéristiques de la race au point de vue moral, psychologique et social, comment conviendra-t-il de se représenter cet arabe type ?

La question a déjà été posée par de nombreux historiens et sociologues, les uns arabes, les autres européens. Leurs vues en cette matière, sont différentes et souvent contradictoires. Non seulement, il y a désaccord entre savants des deux continents, mais il y a souvent opposition violente entre arabes. L'objectivité, dont nous ne voulons à aucun prix nous départir, nous contraint à faire cas de toutes ces opinions, à les passer en revue pour en adopter ce qui nous semblera indiscutable et prendre, dans le débat, une position sans préjugé et sans faiblesse.

Ibn Khaldoun, le grand historien arabe, définit l'arabe comme un pasteur et non comme un citadin. « Les arabes sont incapables de fonder un empire, à moins qu'ils n'aient reçu d'un prophète ou d'un saint une teinture religieuse plus ou moins forte. De tous les peuples, les arabes sont les moins disposés à la subordination. Menant une vie presque sauvage, ils acquièrent une grossièreté de mœurs, une fierté, une arrogance et un esprit de jalousie qui les indisposent contre l'autorité. Aussi le bon accord se trouve rarement dans une tribu... Au reste, les arabes ont surpassé tous les peuples par leur empressement à recevoir la vraie doctrine et à suivre la bonne voie. Cela tenait à la simplicité de leur nature qui ne se laissait pas corrompre par de mauvaises habitudes et qui ne contractait jamais des qualités méprisables. Assez forts

pour se protéger eux-mêmes, ils ne confient jamais aux autres le soin de leur défense ». (1)

Olery, écrit dans « Arabia before Mohammed » : « L'arabe n'est pas très attiré par les religions et ne porte de l'intérêt à quelque chose que dans la mesure où il peut en tirer un profit immédiat. Il est plein du sentiment de sa dignité personnelle, de telle sorte qu'il est toujours prêt à s'insurger contre toutes les formes de l'autorité » (2).

Lammens écrit: « L'Arabe est le type parfait du démocrate ; mais c'est une démocratie poussée à ses limites extrêmes. Sa faculté de se révolter contre toute autorité qui tente, fût-ce dans son propre intérêt, de restreindre sa liberté, nous fournit seule l'explication de cette série de crimes et de trahisons dont est tissée l'histoire arabe dans sa majeure partie. L'Arabe pousse très loin l'amour de sa liberté ; dès que l'on essaie de la réduire ou d'en restreindre les limites, il hurle comme un fauve dans sa cage, et entre dans une furie démente pour briser ses chaînes et reprendre sa liberté. Il est, par ailleurs, fidèle et soumis aux traditions de sa tribu, généreux et hospitalier ; il s'acquitte scrupuleusement de ses devoirs d'allié quand il est en guerre, de ceux de l'amitié, se conformant dans tout cela aux coutumes.

D'une façon générale, il semble que ces traits et ces particularités caractérisent plus exactement et plus généralement ce stade de l'évolution humaine qu'un peuple déterminé. C'est ainsi que lorsque les Arabes se fixent et deviennent cultivateurs, tous ces caractères s'en trouvent modifiés » (3).

Le professeur Foster écrit, dans le chapitre II de son « The making of modern Iraq » : « La plus belle qualité civique de l'Arabe c'est son désir instinctif de l'indépendance, son profond attachement à la liberté individuelle ».

(1) Prolégomènes, p. 125.

(2) Ahmed Amin, « Fejre al islame » (L'Aube de l'Islam), p. 41.

(3) Ahmed Amin « Fejre al Islam » (L'aube de l'Islam), p. 41.

Le peuple arabe présente, à l'égal de tout autre peuple, des qualités et des défauts qui ne peuvent échapper à la curiosité désintéressée du savant. Nous nous sommes bornés à citer les opinions les plus caractéristiques et les mieux fondées à ce sujet. Il nous est d'ores et déjà permis de tirer une conclusion importante : le seul point qui recueille l'adhésion unanime de ces chercheurs, c'est que *l'Arabe, avide d'indépendance, tient à sa liberté individuelle, la défend âprement et se soumet difficilement à l'autorité, même quand elle s'exerce pour son bien.*

Si ce point de vue emporte notre pleine adhésion, nous remarquerons cependant que tous les sociologues qui se sont attelés à la tâche difficile d'étudier le comportement social de l'Arabe, ont limité leur étude au nomade qui mène une vie de pasteur à travers les déserts de la presqu'île, spécimen de la majorité du peuple arabe avant l'islam. Or, pour en revenir à l'opinion si judicieuse de Lammens, ce qui caractérise ce nomade entier et solitaire par nécessité, caractérise plutôt et de façon plus générale n'importe quel type humain dans les mêmes conditions de vie et d'évolution ; et le même nomade, devenu sédentaire et cultivateur, se comporte de façon toute différente. C'est si vrai que les Arabes, fixés dans les régions plus clémentes de la presqu'île et au hasard des migrations dans les riches plaines du bassin méditerranéen, ont évolué notablement, d'où la formation de deux catégories sociales nouvelles : une élite de lettrés en tous points comparable aux élites intellectuelles d'Europe, une classe paysanne qui occupe l'échelon inférieur dans la nouvelle hiérarchie sociale et qui domine par son aptitude à la vie civilisée et organisée le peuple ambulant des pasteurs qui, courant steppes et déserts, à la recherche de l'eau et des pâturages, numériquement s'est appauvrie de plus en plus au profit des deux autres catégories et qui subsiste comme une survivance là où le milieu géographique interdit toute possibilité d'évolution. Juger l'Arabe ou le définir à travers

le seul nomade, réduit de nos jours à la portion congrue, ignorer les deux éléments les plus actifs et les plus influents sur les destinées du peuple irakien, n'est-ce pas commettre là une erreur impardonnable ? Il est à regretter qu'elle ait été en fait commise et qu'elle l'ait été par de nombreux historiens et sociologues notoires en Europe ; ce qui explique qu'ils aient toujours abouti, dans leurs études, à de véritables réquisitoires contre les Arabes.

La sociologie établit que le caractère d'un peuple dépend de deux facteurs : le milieu géographique et le milieu social. Quelle est la nature de ces milieux pour le peuple arabe ?

Géographiquement, l'Arabie est une immense presqu'île désertique ; des montagnes, des oasis et quelques vallées fertiles rompent de temps à autre la monotonie d'un pays désespérément nu et pauvre.

Au point de vue social, les Arabes vivent en tribus dispersées et nettement séparées les unes des autres entre lesquelles s'intercalent des noyaux de vie sédentaire, paisible, civilisée et prospère ; ce qui explique la formation des trois classes dont il a été question plus haut.

Avant l'Islam, la presqu'île arabique, berceau de la race, était peuplée de tribus se réclamant toutes d'une origine commune, mais divisées en embranchements, en fractions multiples. Nomades dans leur grande majorité, ils parcouraient le pays à la recherche de pâturages pour leurs troupeaux, vivaient dans l'ignorance totale. Poussées par les haines qu'elles se transmettaient de génération en génération, ces tribus se dressaient les unes contre les autres dans une lutte sans merci, souvent pour des raisons futiles.

Le seul art qui fût cultivé à l'époque, c'est la poésie qui se répandait et se conservait par tradition orale.

On rencontrait cependant, dans les villes et villages, une architecture primitive, des industries de première nécessité : tissage, fabrication d'armes, etc..., un peu de

commerce. L'écriture elle-même, une écriture élémentaire, est déjà employée.

A ce stade de leur évolution, les Arabes, idolâtres et vivant en tribus autonomes, ne dépendant d'aucun pouvoir central qui pût les dominer et les organiser, n'avaient ni lois ni constitution écrites. La justice, coutumière, était rendue par des juges choisis pour la circonstance par les parties en cause et la sentence n'était exécutoire que dans la mesure où elle donnait satisfaction aux deux parties.

L'Arabe, avant l'islam, étant donné les caractères particuliers du milieu géographique et social qui forme le cadre de sa vie, la nécessité où il se trouve de vivre dans son désert, seul avec son troupeau, isolé du reste du monde, est un individualiste endurci à la solitude, qui aime par dessus tout la liberté individuelle, sous sa forme la plus complète, la plus absolue, qui, par cela même, aime l'égalité et n'admet aucune hiérarchie.

Il se voit, à chaque instant, seul au milieu du désert, il est donc son propre maître ; ses troupeaux, autour de lui, obéissent à ses ordres, c'est donc lui le chef, le seul chef et personne n'a le droit de lui imposer son autorité. Mais l'homme est fait pour vivre en société ; le nomade de l'époque anté-islamique éprouve le besoin de s'intégrer à une cellule sociale. Le lien du sang est là pour le rattacher à une famille, à un foyer. La famille, noyau étroit, n'offre cependant que de maigres possibilités d'épanouissement à l'individu, car le nomade, s'il est contraint par la nature peu clémente de son sol à une vie errante, solitaire et dure, n'en est pas moins attaché à la gloire, à la poésie, sensible à la beauté de la nature, au charme des saisons, au plaisir que seul peut prodiguer un milieu social plus riche et plus vaste. D'où la nécessité pour l'individu et sa famille de s'insérer dans le cadre d'une cellule plus large et plus complexe : la tribu. Le lien, s'il reste avant tout un lien de parenté, apparaît comme plus nettement social. L'Arabie anté-islamique n'a pas connu l'Etat; elle n'a connu, sauf dans

le Yémen, que la tribu, noyau fermé et indépendant, qui a plus d'un trait commun avec le clan primitif.

L'Arabe de cette époque était fier de porter le nom de sa tribu ; il défendait son patrimoine, participait à ses luttes et versait son sang pour sauvegarder sa réputation de gloire et d'honneur. Pour lui, la tribu joue le rôle d'un Etat, d'une patrie ; le chef de sa tribu, c'est son roi ; une sorte de monarchie héréditaire, avec cette différence qu'il ne s'agit pas du « droit divin » dont étaient et sont encore investis les monarques en Europe ; le chef n'a de pouvoir que dans la mesure où il reste lui-même entièrement soumis aux traditions, à la coutume de la tribu, il détient une sorte de pouvoir exécutif, il est le gardien fidèle et qualifié de la tradition. Ce qui n'exclut pas une marge d'initiative personnelle chaque fois qu'il se présente un cas nouveau.

La tribu apparaît ainsi comme une sorte d'état, étroit et primitif, gouverné par un chef absolu et ne connaissant pas d'autre loi que les traditions et la coutume. Son organisation administrative est due à l'initiative du chef, approuvée par ses administrés. Le chef est aidé dans sa tâche par les *pater familias* (chefs de familles) consultés dans les affaires importantes. Les sages de la tribu l'éclairent de leurs conseils. Mais cette organisation élémentaire ne repose sur aucun texte écrit, aucun fondement définitif, aucun principe qui ne supporte pas d'entorse ; c'est le fruit de l'expérience qui se cristallise et se fixe au fur et à mesure sous forme de coutume, laquelle se conserve, transmise d'une génération à l'autre.

L'orgueil de la tribu, sentiment plus simple, moins nuancé, mais combien plus violent que le patriotisme moderne, était poussé au-delà de toute limite rationnelle ; il jouait par là même le rôle le plus important dans la vie de la société anté-islamique et son influence subsiste encore de nos jours, bien que sous une forme extrêmement atténuée. L'Arabe de cette époque tire gloire et fierté de ses exploits personnels d'abord, de la réputation de sa famille ensuite et enfin du prestige

de sa tribu. L'échelle des valeurs s'arrête là pour lui. C'est ce qui permet de comprendre qu'il n'admet aucune organisation, aucune forme d'état susceptible de dominer sa tribu et d'entamer son indépendance.

L'Arabie, avant Mahomet, peuplée de tribus farouchement indépendantes et souvent déchirées par la haine et les conflits armés, n'offrait aucune unité politique ou administrative. La notion d'Etat y était totalement inconnue. Le lien assez lâche de la langue qui, aux variantes dialectales près, était commune à toutes les tribus, la parenté entre certaines traditions et coutumes, l'existence d'un temple unique, la Kaaba où voisaient toutes les idôles, ne suffisaient pas pour vaincre les tendances anarchiques, la somme de haines, de préjugés accumulés par des siècles de luttes sanglantes.

Mahomet paraît au moment opportun et prêche une religion nouvelle : l'islam, qui ne tarde pas à gagner les cœurs. Tout en encourageant les belles qualités de l'âme arabe, l'islam condamne sévèrement toute tendance susceptible de compromettre l'unité des musulmans, toute atteinte aux droits d'autrui. L'égalité devant Dieu, principe essentiel de la doctrine musulmane, satisfait les individus et supprime les rivalités entre tribus. Ainsi se fonde sur une base spirituelle, une communauté large qui, sans supprimer la tribu, l'englobe et l'assimile, fait taire son orgueil et son particularisme, lui impose pour la première fois une loi qui n'est pas la sienne. Cette communauté, guidée par les nécessités de son développement, va s'organiser administrativement et politiquement.

L'Etat musulman se construit ; il forme d'abord une armée pour combattre les ennemis de la foi, il crée une justice, une administration de province ; il a ses finances alimentées, non seulement par le butin de guerre, mais par les impôts (zakat).

Bientôt, l'islam s'étend à toute la presqu'île, l'ardeur d'une foi commune rapproche les cœurs, unit les éléments jusque là divisés et souvent opposés. La tribu

oublie provisoirement ses passions et ses haines. Devant Dieu rien ne distingue un Kahtani d'un Korachi. Ce peuple arabe, trouvant son unité dans l'islam, s'organise sur des bases nouvelles. En effet, au lendemain de la mort de Mahomet, Abou Baker, son disciple, est élu par suffrage direct avec le titre de kalife (suceesseur du prophète). Le Coran et la tradition du prophète sont la constitution de l'islam ; le kalife les applique scrupuleusement. L'événement devait révéler qu'une telle organisation était peu compatible avec la mentalité de l'époque. L'ambition du pouvoir suscite rivalités et complots. Sur les quatre kalifes qui se succédèrent après Mahomet — Abou Baker, Omar, Othman et Ali — les deux derniers finissent tragiquement, au milieu des troubles et des révolutions.

Ali assassiné, Mouâouia Ibn Abi Soufiane, fondateur de la dynastie Omeyade, abolit le régime républicain et lui substitue la monarchie héréditaire. Le titre de kalife est cependant maintenu.

Bien qu'il ne se soit écoulé que peu d'années entre la mort du prophète et le coup d'état Omeyade, les divisions et les haines réapparaissent, ranimées par les rivalités autour du pouvoir et les troubles qu'elles engendrent. Les luttes entre tribus revêtent le cachet politique et s'engagent, plus acharnées que jamais, souvent encouragées et même provoquées par le kalife lui-même, obéissant au vieil adage : « Diviser pour régner ».

L'époque de Mahomet et des quatre premiers kalifes, époque de ferveur et d'enthousiasme, n'a été qu'un répit de courte durée.

Sous les Omeyades, la tribu retrouve sa mentalité anté-islamique, ses haines farouches et ses vieilles rancoeurs. Elle les maintiendra sous les Abassides, éternelle menace dirigée contre le pouvoir du kalife. De nos jours encore, on retrouve ces tendances, affaiblies il est vrai, émoussées par des siècles d'histoire. Pourquoi des tendances si néfastes ont-elles subsisté ?

L'Etat musulman, républicain ou monarchique, ne

s'est jamais attaqué à la tribu. Il s'est contenté de l'incorporer en tant que telle, d'exercer sur cette cellule fermée une simple tutelle, sans modifier quoi que ce soit à son organisation propre. Nous avons signalé plus haut que certains kalifes Omeyyades ont encouragé et exploité les conflits entre tribus au lieu de les réprimer.

D'autre part, l'extension de l'Empire arabe de Damas, de Bagdad ou d'Espagne, ne s'est pas accompagnée d'une évolution des esprits à l'intérieur de la tribu, d'un effort de civilisation, seul capable de libérer l'individu de l'emprise d'un passé où triomphaient les instincts de violence et d'anarchie.

La tribu demeure donc un élément ethnique nettement différencié, pratiquement autonome ; elle est toujours prête à mettre son influence, la force de ses armes au service de la cause qui lui agréé, que cette cause soit celle du kalife ou celle de ses ennemis. Le peuple arabe a réussi à fonder un Empire musulman puissant et prospère, mais il s'est montré incapable de former une nation politiquement homogène. On comprend donc que le régime républicain se soit révélé inadapté, peu compatible avec la physionomie sociale de l'époque, qu'il ait abouti pratiquement à diviser les Arabes en deux clans ennemis : celui d'Ali, quatrième kalife après Mahomet, et celui de Moaouia Ibnou Abi Soufian qui, après l'assassinat d'Ali, triomphe et installe la monarchie.

L'ordre se trouve rétabli dans l'Empire sous les Omeyyades, puis sous les Abassides, favorisant l'épanouissement d'une brillante civilisation. Mais il est constamment troublé par des révoltes, des tentatives de coup d'état, des mouvements séparatistes. Toute personnalité marquante de l'Empire s'estime plus digne du pouvoir que le kalife qui l'exerce.

Aidé de ses partisans recrutés dans sa tribu et dans les tribus alliées, le prétendant part à la conquête du trône. Ce genre de rébellion atteint presque la banalité du fait divers dans l'histoire de l'Empire arabe. Il faut noter cependant que ces troubles, ces rébellions, n'ont

pas réussi à freiner le développement de l'Empire, l'épanouissement des arts, des sciences et des lettres, de toute une civilisation qui répandait ses bienfaits de l'Espagne aux Indes, sous le grand règne des kalifes de Bagdad.

Quel est le rôle du kalife, chef absolu de l'Empire ?

Il est d'abord le chef spirituel du monde musulman, le successeur du prophète, qui a pour mission de faire respecter sa loi (Coran et tradition).

Il est aussi le chef temporel ; à ce titre, il veille sur les destinées d'un immense Empire qui s'étend des confins de l'Inde aux frontières de la Gaule. Il gouverne en monarque absolu, mais sans sortir du cadre de la Loi Sainte et, survivance démocratique, consulte certains de ses sujets. Ces personnages ne forment à aucun titre une représentation du peuple comparable aux représentations parlementaires de l'époque moderne ; ils constituent une sorte de conseil de notables réuni d'une façon irrégulière, seulement dans les circonstances graves, par le kalife et appelé à émettre un simple avis. Il pourrait, à la rigueur, être rapproché d'un Sénat nommé par le roi.

Le kalife, seul détenteur du pouvoir exécutif, le délèguait à un ou plusieurs ministres, nommés par lui et responsables devant lui. L'organisation du pouvoir exécutif était donc tout à fait rudimentaire.

La tribu, au sein de l'Empire, garde son organisation intérieure. Elle se soumet au pouvoir du kalife, à la loi de l'islam, son indépendance se trouve ainsi pratiquement annihilée. Mais elle reste fidèle à ses traditions et à ses coutumes dans la mesure où les unes et les autres sont compatibles avec les prescriptions de l'islam et l'organisation de l'Etat musulman, et conserve ainsi son unité. De telle sorte qu'à aucun moment de l'histoire arabe, il n'y a eu fusion entre les différentes tribus, formation d'une masse homogène où les individus appartenant à la même communauté spirituelle, sujets d'un même Etat, se sentent tous liés par des liens aussi étroits que les liens de la citoyenneté moderne.

Cependant, l'impôt (zakat) frappant uniformément tous les individus, le « Jihad », obligation pour tous les hommes valides de s'enrôler dans les armées de l'islam, créent des liens sociaux importants qui contribuent à atténuer les préjugés de tribus.

En fait, l'Arabe obéit à son chef direct : le chef de tribu ; c'est à ce dernier qu'incombe la charge d'entretenir, au nom de sa tribu, les rapports nécessaires avec le pouvoir suprême. Les affaires de l'Etat n'intéressent pas l'Arabe ; seules les affaires de sa tribu requièrent son intérêt.

La tribu est un Etat dans l'Etat.

Avant de terminer ce chapitre, il convient d'ajouter que la lutte pour le pouvoir entre le quatrième kalife Ali et son rival, Moâouia, si elle a ébranlé fortement l'unité de l'Etat naissant, a provoqué fatalement, à une époque où politique et religion se confondaient, une scission sur le plan religieux qui a déroulé ses conséquences durant des siècles : les musulmans se divisèrent en trois sectes : les *Kharégites*, les *Shiïtes* et les *Sunnites*.

La première secte a disparu de nos jours, mais la seconde et la troisième subsistent. Avec le temps, l'opposition entre Shiïtes et Sunnites va s'atténuant ; de nos jours, elle n'est presque plus sensible.

Cette scission a joué un grand rôle dans l'histoire arabe ; elle a provoqué, notamment en Irak, des guerres sanglantes, des persécutions et a constitué un obstacle à la réalisation de l'unité dans l'empire. La confusion, l'interpénétration de la politique et de la religion se retrouveront constamment dans l'histoire arabe. De nos jours encore, l'influence de la religion sur la politique des pays arabes, si elle n'est pas prépondérante, subsiste jusqu'à un certain point. Il est évident que l'Empire musulman s'élargissant par les conquêtes, les Arabes, poussés hors de la presqu'île par le désir de conquête, se sont installés dans des contrées riches et prospères où il ont perdu les aspects violents de leur tempérament, échappé à l'influence de la tribu, où ils se sont adaptés

à la vie organisée des campagnes fertiles et des cités, d'où la formation progressive d'une classe paysanne et d'une bourgeoisie cultivée et raffinée. Mais, l'Arabe, vivant en pays conquis, qu'il soit cultivateur, bourgeois, artiste ou poète, garde un fond de tendresse pour sa tribu, affirme sa fierté de lui appartenir et chante ses exploits dans ses poèmes.

LA SOCIÉTÉ ACTUELLE DE L'IRAK

Nous nous attacherons, dans le présent chapitre, à saisir, parmi les aspects de la société irakienne contemporaine, ceux qui peuvent éclairer d'un jour particulièrement vif le sujet de cette thèse, ceux qui fourniront l'explication claire et satisfaisante des problèmes posés par l'application de la Constitution de 1925, qui révéleront la source des difficultés soulevées par l'expérience de la démocratie en Irak.

L'étude de l'évolution politique et sociale du peuple arabe à travers les vicissitudes de son histoire donne une idée approximative de la physionomie actuelle de la société irakienne. Cette idée se précise et se complète si l'on tient compte de l'influence des invasions barbares qui ont détruit la civilisation arabe, des siècles de domination turque, durant lesquels, repliées sur elles-mêmes, fermées à tout contact, ignorantes et ignorées, les tribus se sont figées dans un ordre médiéval. Aucune école, quelques universités religieuses. Indifférence aux événements et arrêt de toute évolution, de tout progrès, voilà ce qui caractérise la vie de l'Irak, province ottomane. Vers les dernières années de la domination turque, cependant, de jeunes Irakiens allaient faire des études à Constantinople. Après la révolution qui permit aux peuples

arabes de secouer le joug de l'Empire turc, les esprits se montrèrent avides d'instruction et de culture.

Au lendemain de la guerre de 1914-18, l'Irak fait peau neuve. Son renouveau se manifeste dans tous les domaines. Le peuple s'éveille ; le territoire se couvre d'écoles et d'hôpitaux, le commerce prospère, l'industrie se développe. L'Irak, ressuscité, fait de grands pas dans la voie du progrès et de la civilisation. La formation intellectuelle de la jeunesse est au premier rang de ses préoccupations. De nombreux étudiants sont dirigés vers les grands centres universitaires d'Europe et d'Amérique où ils s'initient à la science et à la culture modernes et d'où ils rapporteront les idées et les méthodes du moment, seules susceptibles d'assurer le développement de leur jeune peuple et de lui permettre de s'élever jusqu'au niveau des grands peuples civilisés.

Un grand nombre de tribus, stimulées par le souffle d'une vie nouvelle, abandonnent le nomadisme et se fixent dans les campagnes fertiles et les bourgs où les attend une vie aisée, organisée, qui ne tardera pas à les transformer. L'Irak, terre de vieille civilisation accueille avec faveur les germes de la civilisation nouvelle.

Telle est la physionomie de la société arabe de l'Irak, qui représente, comme nous l'avons dit plus haut, les 79 % de la population totale. A côté de cet élément majoritaire qui fait que l'Irak est un état arabe avant tout, vivent des minorités d'importance variable. La plus importante, est la minorité kurde qui représente les 12,5 % du chiffre total de la population.

Les Kurdes vivent dans les régions montagneuses du Nord et de l'Est de l'Irak. Paysans et guerriers endurcis, ils ont leurs coutumes et leurs traditions propres, mais ils sont tous musulmans. Nous avons déjà éclairé les origines de ce peuple, dans un autre chapitre de cette étude ; nous nous contenterons ici de décrire son organisation sociale et de rechercher la nature et l'étendue des rapports qu'il entretient avec l'élément arabe. Il existe peu de différences entre Kurdes et Arabes, quant au

mode de vie. On retrouve les tribus dispersées dans les montagnes ; à l'intérieur de la tribu, "l'individu doit obéissance et fidélité au chef. A noter que l'autorité du chef dans la tribu kurde porte le cachet de la religion, est empreinte d'une nuance mystique sans équivalent dans la tribu arabe. L'autorité du chef est spirituelle avant d'être temporelle. C'est ce qui explique que le lien qui unit l'individu à sa tribu soit plus puissant et plus tenace chez les Kurdes. Il en va de même de la mentalité qui en découle, du particularisme de tribu. La nature montagnaise des régions où ils vivent, isolés du reste du monde, n'est sans aucun doute pas étrangère à cet aspect de leur caractère. On retrouve, dans cet élément, les catégories sociales existant dans l'élément arabe :

Des pasteurs nomades en nombre très restreint, une classe paysanne de beaucoup la plus nombreuse ;

Une classe évoluée de citadins, que rien ne distingue des autres populations citadines.

La minorité kurde, musulmane, comme la majorité arabe, ayant le même mode d'existence, ne se distingue que par la langue et quelques coutumes et traditions propres. Rien ne s'oppose donc à une vie commune, dans le cadre des mêmes institutions.

Chrétiens et Israélites constituent deux minorités numériquement égales. Les Chrétiens, de vieille souche arabe pour la plupart, ne diffèrent des Musulmans que par la religion. Vivant dans le respect réciproque de leurs confessions, ils ont en commun la langue, les traditions et les coutumes.

Les Israélites (100.000) habitent l'Irak depuis des siècles, parlent l'arabe et vivent en bonne intelligence avec les autres éléments de la population.

Sous sa forme actuelle, la société irakienne apparaît comme un ensemble complexe d'éléments, d'origine, de langue, de confession différentes, que plusieurs siècles de vie commune, dans le cadre constant du milieu géographique, ont rapprochés de plus en plus, fondus dans un même creuset. Si la fusion est encore incomplète, si

une démocratie large peut difficilement s'adapter à une société dont les germes de division, les ferments de discorde n'ont pas totalement et définitivement disparu, une politique clairvoyante qui s'inspire des réalités de la société irakienne, peut forger l'unité nationale dans ce pays. Rude tâche, dont les esprits clairvoyants ne se cachent ni la difficulté ni l'urgence.

Le grand Fayçal, créateur de l'Etat de l'Irak, le constate dans un mémoire adressé à ses ministres.

« Il manque à l'Irak les éléments essentiels de l'unité sociale, à savoir l'unité morale et l'unité spirituelle. Ainsi divisée, condamnée à disperser ses efforts, la société irakienne réclame des dirigeants clairvoyants, dotés d'une autorité morale et matérielle incontestable, exempts des passions de partis ou de clans, des préoccupations d'intérêt personnel, de toute tendance extrémiste. Ils doivent s'attacher à pratiquer une politique de justice et d'équilibre, s'exerçant avec force, mais sans heurter les traditions et coutumes du peuple. Ils doivent repousser avec une égale énergie les influences réactionnaires et les idées extrémistes, les unes et les autres ne pouvant manquer de provoquer le mécontentement et la révolte.

Idées et tendances présentent des divergences très marquées en Irak. L'opinion se divise ainsi :

a) La jeunesse réformiste où se recrutent les gouvernants.

b) Le clan réactionnaire des conservateurs.

c) Les Sunnites.

d) Les Shiïtes.

e) Les Kurdes.

f) Les minorités non musulmanes.

g) Les tribus.

h) Les chefs de tribus à mentalité féodale.

i) la masse du peuple peu évoluée et prête à admettre sans discernement toutes les idées bonnes ou mauvaises.

La jeunesse irakienne qui compte une importante proportion de gouvernants, affiche un mépris total à

l'égard des opinions des conservateurs, opinions qu'elle considère comme périmées, dépassées par les événements et ne pouvant sans danger s'appliquer à un état jeune, avide de progrès.

Ils croient à la nécessité de favoriser par tous les moyens le développement de l'Irak, d'élever le peuple au niveau qui lui convient et de négliger les critiques et les préjugés, tant que le gouvernement, en pleine possession de ses moyens d'action, peut se faire obéir de tous.

Pour ma part, je considère que c'est une erreur impardonnable de ne tenir aucun compte de l'opinion du peuple...

Il me paraît plus raisonnable d'inspirer confiance au peuple en se gardant de contrecarrer ses traditions et ses sentiments. En agissant ainsi, le gouvernement s'assure l'appui du peuple, atout précieux dans les circonstances graves...

Je suis persuadé qu'une politique qui s'inspirerait de ces considérations permettrait de dominer toutes les difficultés.

Voici les réformes qu'il me paraît urgent d'apporter à l'organisation actuelle de l'Irak :

(Nous signalons ici les plus importantes, d'une façon très condensée).

1° Renforcer l'armée sans modifier son organisation actuelle, de telle sorte qu'elle soit à même d'intervenir efficacement contre des soulèvements armés qui se déclareraient simultanément sur deux points éloignés du territoire (cette réforme a été réalisée).

2° Lorsque la réorganisation de l'armée aura été achevée, institution du service obligatoire (chose faite aujourd'hui).

3° Mettre sur le même pied d'égalité tous les rites de la religion musulmane et imposer le respect des autres cultes.

4° Accélérer le rythme des opérations de cadastre (en voie de réalisation).

5° Elargir, dans la mesure du possible, la compétence des conseils généraux et municipaux.

6° Séparation des pouvoirs législatif et exécutif, en modifiant sur ce point la Constitution.

7° Interdire à la presse et aux partis politiques, de formuler des critiques excessives ou mal fondées intéressant les actes du gouvernement. »

Mars 1932.

Il faut retenir de ce mémoire du roi Fayçal, créateur et organisateur de l'Irak moderne, la nécessité d'adapter par des réformes appropriées, le régime de la Constitution de 1925 à la structure de la société irakienne et à son niveau de culture.

L'Irak, récemment échappé à une longue période d'obscurantisme compte actuellement une élite formée en partie dans les universités d'Europe et d'Amérique, en partie par l'enseignement secondaire et supérieur de l'Irak ; c'est au sein de cette élite que se recrutent les hommes politiques, les fonctionnaires et les officiers de l'armée.

A l'échelon immédiatement inférieur, une catégorie de lettrés moyens qui ont reçu une instruction sommaire, compte surtout les commerçants des villes et les paysans aisés.

Enfin, une majorité d'illettrés peuplent les campagnes, qu'ils soient nomades ou sédentaires.

Du point de vue économique, l'Irak a des ressources abondantes ; un sous-sol riche : gisements de minerai et de naphthé. Les vallées du Tigre et de l'Euphrate sont célèbres depuis l'antiquité la plus reculée pour leur sol fertile et leurs richesses agricoles variées. L'élevage y est également prospère : ovins notamment.

L'Irak exporte des quantités importantes de pétrole, de céréales et de dattes. Exploité plus complètement, l'Irak deviendrait un pays riche. Son développement se trouve favorisé par sa position géographique : l'Irak, zone intermédiaire entre l'Orient et l'Occident, a toujours été une voie d'échanges entre les deux continents.

Au point de vue de la politique extérieure, l'Irak subit l'influence de ses deux puissants voisins : l'Iran et la Turquie. L'Iran se trouve sensiblement au même stade d'évolution que l'Irak, mais sa situation intérieure et extérieure est beaucoup plus stable. L'Iran, indépendant au lendemain de la guerre de 1914-18, n'a subi aucune tutelle, alors que l'Irak s'est vu imposer le mandat britannique. Sa politique extérieure s'est développée normalement, sans heurts et sans événements.

Du point de vue intérieur, l'Iran, gouverné par un dictateur, le shach, depuis sa fondation, n'a connu ni troubles, ni soulèvements armés. Les réalisations ont été très poussées dans ce pays qui s'oriente à grands pas vers le progrès.

La Turquie, sauvée et rénovée par Atatürk, apparaît aujourd'hui forte et évoluée. Elle peut supporter la comparaison avec les puissances européennes.

L'Irak entretient, avec ses deux voisins, des rapports très étroits : échanges économiques et culturels.

Le persan est parlé dans certaines régions de l'Irak, le turc dans d'autres. Il ne faut pas oublier que l'Irak s'est libéré récemment de la domination turque. Le progrès des moyens de communication aidant, l'opinion irakienne garde un contact permanent avec la politique des deux nations, s'intéresse à leur évolution, envie leur indépendance et lui attribue le rythme rapide de leurs progrès.

Cette influence s'exerce avec une telle autorité sur certains esprits de l'élite, qu'ils considèrent le régime démocratique institué en Irak, comme responsable des lenteurs et des piétinements dans le domaine des réalisations. Ils en concluent que seul un régime autoritaire, copié sur le modèle turc, peut convenir à l'Irak et hâter son ascension vers un niveau satisfaisant. Les esprits acquis à cette façon de voir ont tenté d'imposer un tel régime, à la faveur des troubles qui éclatèrent à plusieurs reprises en Irak. Ainsi s'explique le coup d'Etat qui permit au général Bakr Sidky de prendre le pouvoir

en 1936. Mais la dictature du général n'a duré que quelques mois, son assassinat a amené le retour du régime en vigueur avant le coup d'Etat.

Autre influence extérieure, celle de la Grande-Bretagne comme puissance mandataire, d'abord, puis comme puissance alliée.

Le mandat britannique, très mal accueilli, n'a pas tardé à provoquer des soulèvements, violemment réprimés par les forces anglaises.

Le peuple irakien, irréductiblement opposé à la politique anglaise, lui imputait, à tort ou à raison, la responsabilité des troubles et l'intention de nuire à son développement. La fraction extrémiste de la jeunesse irakienne rejetait en bloc tout ce qui était dicté par la politique anglaise, bon ou mauvais.

C'est ainsi que le régime constitutionnel irakien, voulu et élaboré par des Irakiens, du fait qu'il a été encouragé par l'Angleterre, inspire peu de sympathie, de la méfiance même, aux éléments extrémistes de l'opinion, convaincus que la politique du colonisateur ne peut en aucun cas se concilier avec les intérêts du colonisé, avec son aspiration à une vie indépendante et libre.

L'EXPERIENCE CONSTITUTIONNELLE

EN IRAK

Les auteurs de la Constitution de 1925, savaient, avant de soumettre leur projet à l'assemblée constitutionnelle, que leur œuvre n'était pas le fruit d'une expérience politique nationale, inspirée de l'évolution du pays. Ils appréhendaient le choc de la théorie et de la pratique, pressentaient la nécessité de réformes qui adapteraient la constitution à sa fonction. C'est dans cet esprit que fut élaboré l'article 118 :

« Le Parlement peut, dans l'année qui suivra l'entrée en vigueur de la présente loi organique, modifier les détails de ses clauses secondaires ou les compléter, afin de rendre effectives leurs stipulations, à condition que ces mesures soient adoptées par la majorité de deux tiers des voix de chacune des deux assemblées ».

Le délai d'un an ayant été jugé trop court pour que la mise en vigueur révèle clairement les faiblesses de la loi organique, les modifications ne peuvent viser que les clauses secondaires. La révision des clauses essentielles ne peut intervenir que cinq ans après l'entrée en vigueur de la Constitution (art. 119).

En fait, la mise en vigueur de la loi organique a soulevé de nombreuses difficultés. Au terme de la première année qui suivit cette entrée en vigueur, le Parlement a procédé à une révision des clauses secondaires.

Le mémoire du roi Fayçal, cité plus haut, préconisait la séparation des pouvoirs législatif et exécutif par une réforme appropriée de la Constitution.

De nombreux projets de réformes, plus ou moins profondes, ont déjà été soumis au Parlement ; les circonstances seules ont empêché qu'il leur soit donné une suite.

Tout ceci nous amène à considérer que la mise en vigueur de la loi organique de l'Etat irakien révèle la nécessité de réformes profondes, conçues et réalisées dans le sens d'un accord harmonieux et complet entre les institutions et le développement social. Cette nécessité apparaît d'une façon encore plus claire si l'on songe que depuis l'entrée en vigueur de la loi organique, cette loi a subi plus d'une entorse dans les actes de l'exécutif. Il importe peu de savoir si ces actes extra-constitutionnels se justifient ou non par des circonstances particulières ; mais il est important de constater qu'en l'occurrence, la constitution est demeurée sans effet.

Nous étudierons successivement :

1° L'exercice et la protection de la liberté individuelle, telle qu'elle a été définie par la Constitution.

2° Comment est réalisée l'égalité devant la loi.

3° L'organisation des élections au Parlement et de la représentation populaire.

1° *Exercice et protection de la liberté individuelle* : En Irak, la liberté individuelle est en principe protégée et respectée d'une façon complète. En fait, elle subit, comme nous allons le voir, de larges amputations. « Tous les irakiens sont libres d'exprimer et de publier leurs opinions ; ils ont le droit de se réunir, de former des associations et d'en être membres, conformément aux termes de la loi... » (art. 12).

C'est donc au Parlement qu'il incombe de préciser les limites de la liberté politique. Quand on sait le rôle prépondérant joué par l'exécutif dans les élections au Parlement, on est amené à reconnaître que c'est le gouvernement qui est en fait le dispensateur, souvent avare, des libertés publiques. Nous reviendrons plus longuement sur l'étendue de cette intervention gouvernementale.

Ce problème essentiel de la liberté de la presse appelle, d'ores et déjà, quelques remarques. La masse des lecteurs de journaux, en Irak comme ailleurs, se répartit en deux catégories ; a) une minorité d'esprits cultivés dont l'opinion ne se laisse pas influencer par un article de journal, si ingénieux et si habile soit-il, et qui savent distinguer, grâce à un sens critique sûr, le vrai du faux parmi les idées offertes à leur appréciation.

b) Une majorité de lecteurs de niveau médiocre, qui cherchent leurs convictions dans leur journal habituel, adoptent sans discussion ni discrimination toutes les idées qui leur sont proposées, celles qui vont dans le sens de l'intérêt national, comme celles qui le contre-carrent.

Le journaliste de talent acquiert, auprès de cette catégorie de lecteurs, un prestige inquiétant. Il peut, quand il veut, et pour des raisons qui n'ont souvent rien à voir avec l'intérêt supérieur de l'Etat, dresser l'opinion contre le gouvernement, menacer la stabilité gou-

vernementale, semer dans les esprits le désordre et dans le pays l'anarchie.

Le roi Fayçal, conscient de ce danger, écrivait dans son mémoire :

« Nous ne devons pas permettre aux partis factices, à la presse et aux individus de formuler, à l'adresse du gouvernement, des critiques qui sortent des limites du bon sens, de truquer la vérité et d'égarer l'opinion. Nous devons seulement admettre la critique sincère, sensée et courtoise. Des sanctions sévères doivent frapper tous ceux qui se livrent à une propagande démagogique ». (1)

L'article 12 de la loi organique ne présente aucune faillesse. Il laisse au pouvoir législatif le soin de fixer les limites de la liberté politique dont il fonde le principe. Si le Parlement est à la hauteur de son rôle, il accordera à la presse une liberté compatible avec le niveau culturel du peuple et de son développement social et exigera des directeurs politiques de journaux une culture étendue et des qualités morales reconnues. La presse deviendrait ainsi le guide éclairé de l'opinion et du gouvernement.

Il est indispensable, en Irak, de restreindre la liberté de la presse dans une mesure comptable avec le niveau intellectuel du peuple, bien que ces restrictions paraissent non conformes aux principes démocratiques, base de la Constitution. Une presse absolument libre rendrait difficile la tâche du gouvernement, diviserait l'opinion et provoquerait des troubles dans le pays.

D'une façon plus générale, une démocratie large n'est possible que dans un milieu suffisamment évolué. Au-dessous de ce niveau d'évolution indispensable, l'exercice des libertés démocratiques ne peut aboutir qu'à des résultats désastreux.

Ce qui est vrai de la liberté de la presse, l'est également des libertés d'édition, d'association et de manifestation.

La liberté d'association est également et d'après le

(1) A. Hassani, Histoire des Ministères irakiens, T. II, p. 194.

texte de la loi organique, réglementée par le pouvoir législatif.

L'expérience des partis politiques a complètement échoué en Irak. La majeure partie des hommes politiques avisés ont renoncé à fonder des partis, persuadés qu'ils ne peuvent atteindre, dans ce domaine, aucun résultat intéressant.

L'Irak a vu naître, depuis sa fondation, de nombreux partis politiques qui, sitôt formés, se sont considérablement développés puis, n'ont pas tardé à se désorganiser, à sombrer dans la décadence et dans l'oubli.

Comment expliquer que les partis, en Irak, n'ont aucune chance de viabilité ni de durée ?

Ce fait s'explique par :

1° La mentalité du peuple. Tout parti qui naît sous l'impulsion d'hommes actifs, ayant une position politique forte dans le pays, entre immédiatement dans sa phase d'activité et d'éclat. Il suffit que les dirigeants disparaissent pour que le parti se disloque. Ceci, parce que les adhérents ne se sont pas groupés autour d'une idée ou d'un programme, mais autour de la personne des fondateurs. L'important, c'est le chef, l'idée reste secondaire. Nous retrouvons ici la mentalité de la tribu : le nomade doit fidélité et obéissance au chef de la tribu ; les affaires publiques ne l'intéressent guère.

2° Le niveau culturel. Un parti politique groupe toujours deux sortes d'éléments : une minorité d'esprits cultivés et compétents qui dirigent le parti, organisent et orientent son activité ; la masse des adhérents qui se conforment aux directives des dirigeants. Si le niveau intellectuel de cette masse est assez élevé, elle aura une conscience claire de la doctrine du parti, de son activité qu'elle contrôlera d'une façon plus ou moins serrée afin de la maintenir dans la ligne de conduite choisie ; si, par contre, cette masse est peu éclairée, inapte à sa fonction de contrôle, elle se laissera manœuvrer dans tous les sens par les chefs qui demeurent ainsi libres d'engager le parti dans toutes les voies, bonnes ou mauvaises.

Une telle masse est par ailleurs vulnérable, à la merci des influences extérieures qui peuvent facilement la détacher de son parti ou la diviser.

3° L'inexpérience politique du peuple. La guerre de 1914-18 a permis à l'Irak de se libérer de la domination turque qui a pesé pendant des siècles sur ses destinées. Durant cette longue période de son histoire, toute vie politique était annihilée. La tribu jouait à la fois le rôle de circonscription administrative et de parti politique. Devant le parti moderne, l'homme du peuple a d'abord subi l'attrait du nouveau, puis, dépaycé par une organisation compliquée, il s'est lassé et s'est détourné.

Voilà quelques années que l'Irak ne compte aucun parti politique. C'est là, du point de vue démocratique, une grande lacune due non à une imperfection de la Constitution, mais à la pratique du régime.

L'EGALITE DEVANT LA LOI

L'égalité devant la loi est réalisée en Irak. La législation démocratique subit cependant une entorse d'envergure, justifiée par la structure sociale du pays. « Des tribunaux spéciaux peuvent être institués par la loi aux fins suivantes : le règlement des conflits entre les tribus telles qu'elles seront fixées par une loi particulière. » Ce qui revient à dire qu'en matière civile et en matière criminelle, une législation spéciale existe pour les individus appartenant à une tribu, différente de la législation applicable aux citoyens des villes. Cette différenciation s'explique par la structure sociale du peuple irakien, composé pour une bonne part de tribus, les unes encore nomades, les autres sédentaires et évoluées jusqu'à un certain point. Toutes ces tribus ont gardé leurs coutumes et leurs traditions. Il eût été dangereux de les contraindre à rompre brutalement avec leurs coutumes pour se soumettre à la loi commune. C'est ce que les auteurs de la Constitution ont compris.

Autre exception : les tribunaux du chariât pour les Musulmans et les juridictions spirituelles, compétents en matière de statut personnel : succession, mariage, divorce, etc...

La diversité des religions et des rites justifie cette seconde exception, autre obstacle à l'établissement d'une démocratie véritable.

La représentation populaire.

En démocratie, le gouvernement doit s'appuyer sur la volonté du peuple exprimée par ses représentants élus. La représentation populaire, le mode électoral par lequel elle est investie, présentent donc une importance capitale. Il y a démocratie dans la mesure où le peuple peut élire librement ses représentants.

Nous avons vu, en étudiant la Constitution, qu'il y a en Irak un représentant pour 20.000 habitants mâles (article 26).

La loi électorale, œuvre de l'assemblée constituante, accorde aux électeurs la liberté de vote entière et absolue et prévoit un régime de sanctions à l'encontre de tous ceux qui interviennent d'une façon irrégulière dans les élections ou gênent leur déroulement normal. On a ainsi voulu mettre les opérations électorales à l'abri de toute influence afin d'obtenir une chambre qui représente réellement le peuple, comme cela se passe dans les démocraties évoluées.

Tel est le régime institué par la Constitution. Ce régime doit s'appliquer à un peuple divisé en tribus, en sectes de toutes sortes, composé d'une majorité d'illettrés. Du représentant lui-même, la loi organique n'exige même pas un minimum d'instruction, il peut être analphabète.

Dans un tel milieu, les électeurs, libres de choisir leurs représentants, investiront du mandat les chefs de tribus et tous les personnages influents de leur circonscription. On aboutira pratiquement à la formation d'une Chambre composée en majeure partie d'illettrés, incapables d'exercer le pouvoir législatif dans le sens des inté-

rêts supérieurs d'un peuple jeune, avide de progrès et d'organisation.

La Constitution présente sur ce point une faiblesse évidente. Ses auteurs ont méconnu sur ce point les réalités du milieu social auquel ils destinaient leur œuvre et se sont visiblement peu préoccupés des chances de succès d'une telle législation.

C'est pourtant un point capital qui appelle une réforme urgente. La fraction avisée de l'opinion, consciente du danger qu'il y aurait à maintenir le statu quo, n'a pas manqué de suggérer des réformes. Aucune n'a été encore apportée.

Certains membres de l'assemblée constituante, essayant de justifier la Constitution, ont affirmé que s'ils ont approuvé une telle législation, ils n'en étaient pas moins persuadés qu'elle ne pouvait être intégralement appliquée dans l'immédiat. Ils ont voulu fonder un ordre durable que le peuple, par une expérience directe, aurait fini par assimiler et adopter. Le niveau culturel médiocre du peuple irakien ne lui permet pas, à l'heure actuelle, de tirer profit de la liberté de vote ; mais ce niveau est appelé à s'élever progressivement si bien qu'un jour viendra où le peuple méritera cette liberté et saura l'employer dans le sens démocratique.

Que le peuple irakien soit appelé, au rythme actuel de son évolution, à atteindre ce stade, c'est là notre conviction. Mais nous ne pouvons admettre que le législateur édifie pour l'avenir. La sagesse exige qu'il s'inspire des réalités du présent pour la confection de son œuvre ; il doit s'assigner comme but de favoriser, par une législation adaptée aux nécessités immédiates d'un milieu donné, l'évolution de ce milieu qui, lorsqu'il aura atteint le stade supérieur de son évolution, éprouvera de lui-même le besoin d'amender, de modifier la loi et les institutions de façon à toujours les adapter à leur fonction.

Doter un peuple d'une législation prématurée équivaut à le doter d'une législation qui nuit à ses intérêts.

L'Irak souffre de ce régime ; il est permis de croire

que si la réforme souhaitée se fait attendre plus longtemps, le pays sombrera dans le désordre et l'anarchie.

La conséquence immédiate de cette erreur constitutionnelle n'est pas moins inquiétante ; le gouvernement pèse de tout le poids de son autorité sur les élections, sous le prétexte fallacieux de former une chambre à la hauteur de son rôle, de favoriser le choix de représentants compétents, capables de discuter un projet de loi, d'approuver ou de rejeter la signature d'un pacte en connaissance de cause. Il est clair que le gouvernement a surtout le souci de recommander et d'appuyer la candidature de ceux qui lui sont acquis d'avance. On aboutit ainsi au régime du candidat officiel, élu en apparence, nommé en fait par le gouvernement. D'où ces conséquences néfastes :

1° Eviction systématique de tout candidat, compétent et sérieux, qui a le tort de ne pas approuver la politique gouvernementale.

2° Formation d'une représentation fictive dépouillée en fait de toute attribution et de toute initiative.

3° Perte de l'indépendance du législatif vis-à-vis de l'exécutif.

4° Infériorité du Parlement devant le gouvernement ; le Parlement n'est plus en mesure de demander des comptes au gouvernement et de lui retirer sa confiance s'il juge qu'il ne s'acquitte pas de ses obligations d'une façon satisfaisante.

5° Le gouvernement s'érige pratiquement en pouvoir absolu, par dessus un parlement fantôme. Si le gouvernement, par une politique brutale et désastreuse mécontente le peuple, faute d'un Parlement capable de le renverser, l'agitation, allant de la manifestation de rues au soulèvement armé, devient l'unique recours

L'Irak a connu ces troubles localisés à différentes reprises.

Telles sont, entre autres, les conséquences d'une législation qui aboutit à l'opposé de son but. L'état des choses actuel ne ressemble ni de loin ni de près à la démo-

cratie : un pouvoir législatif esclave de l'exécutif qui n'atteint pas lui-même la force et l'indépendance des régimes autoritaires. Il s'est forgé ainsi, par tâtonnements, un régime hybride à mi-chemin entre la démocratie et la dictature.

Il n'est pas douteux que cette situation doive prendre fin et ce, par une réforme appropriée de la Constitution. Le roi Fayçal écrivait dans son mémoire : « Nous avons beaucoup parlé de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, cette séparation doit être réalisée par une réforme de la loi organique ».

Ajoutons que, d'après les articles 26, 38 et 40 de la loi organique, le roi, usant de ses prérogatives de chef de l'exécutif, peut prononcer la dissolution de la Chambre des représentants si des événements graves nécessitent une consultation populaire. Le roi prononce la dissolution sur la demande du gouvernement. Par ailleurs, le texte de la loi organique ne fournit aucune indication précise quant à la gravité des événements susceptibles de justifier la dissolution. De telle sorte que l'exécutif peut user de cette arme décisive au-delà des limites de la nécessité.

Devant un pouvoir exécutif capable de les renvoyer quand bon lui semble devant les électeurs et d'empêcher leur réélection, les représentants du peuple font plutôt figure de fonctionnaires dociles et craintifs, soucieux avant tout d'éviter de tomber en disgrâce.

Ainsi la démocratie souhaitée et fondée par les auteurs de la Constitution, est inexistante en pratique.

Le peuple irakien, dont nous nous sommes efforcés de pénétrer le caractère, la vie politique, économique et sociale, le peuple irakien, dans le stade présent de son évolution, ne semble pas mûr pour un régime largement démocratique tel qu'il est pratiqué par des nations plus évoluées, tel qu'il est conçu dans la Constitution de l'Irak.

NOTRE OPINION PERSONNELLE
SUR LES REFORMES A APPORTER
A LA CONSTITUTION DE 1925

L'expérience constitutionnelle en Irak se poursuit depuis près de 16 ans. D'ores et déjà, il est permis de tirer la leçon de cette expérience, de rechercher, connaissant les faiblesses du régime, les moyens les plus propres à y remédier.

Nous n'avons pas à choisir entre deux formules : démocratie ou régime autoritaire. Quelle que soit la formule, il est indispensable de l'assouplir, de l'adapter à la structure particulière du milieu social.

Nous avons vu, au cours des développements antérieurs, que la démocratie ne pouvait s'adapter d'une façon heureuse à la société irakienne dans la complexité de ses origines, de ses croyances et de ses traditions. Les éléments démocratiques de la Constitution, inattaquables en théorie, se sont révélés, dans la pratique, une source de désorganisation et de dangers dans le corps d'un Etat jeune, soucieux avant tout de forger son unité. La loi organique de 1925, démocratique avec mesure, n'a pu être intégralement appliquée. Dans certains domaines, elle est demeurée lettre morte .

D'où nécessité d'une réforme de la constitution, réforme s'inspirant, non d'une position politique quelconque, non d'une thèse à priori, mais des résultats incontestables de 16 années d'expérience, des réalités du milieu social, du souci d'éviter les erreurs du passé et de préparer l'avenir.

Nous nous proposons, au terme de cette thèse, de suggérer les réformes qu'il nous paraît souhaitable d'apporter à la Constitution irakienne.

Tout n'est pas à rejeter dans le régime actuel qui est

en voie d'assimilation ; il suffit de l'amender. Nous dirons dans quel sens et dans quelles limites nous désirerions que cette tâche fût entreprise.

La monarchie, formé de l'Etat irakien

L'expérience a montré que la monarchie héréditaire et constitutionnelle a l'adhésion unanime du peuple qui, en toutes circonstances, demeure profondément attaché à la personne de son roi, symbole et garantie de son unité.

Les Hachimites, héritiers du roi Fayçal I^{er}, qui règnent actuellement sur le trône de l'Irak, jouissent d'un prestige considérable. Leur autorité spirituelle est reconnue de tous les Musulmans, Arabes et Kurdes ; leurs qualités d'hommes politiques, souples et clairvoyants, leur valent l'estime de tous les intellectuels musulmans et non musulmans.

Seule la monarchie est conforme aux intérêts de l'Irak. Si l'Etat devenait républicain, les candidats à la présidence de la République seraient innombrables ; ils ne tarderaient pas, avec l'aide de partisans faciles à recruter, à plonger le pays dans les troubles et les ruines.

Le Parlement

1° La loi électorale actuellement en vigueur, appliquée à l'encontre de son esprit et même de sa lettre, a permis au pouvoir exécutif d'asservir complètement le pouvoir législatif.

Si l'on veut obtenir un Parlement libre, conscient de son rôle et réellement représentatif des intérêts du peuple, il faut apporter à la loi électorale, les modifications suivantes :

Les élections doivent être à base corporative.

Cette réforme en entraîne une autre : la formation de corporations et de syndicats groupant chacun les indi-

vidus exerçant la même profession, libre ou libérale (agriculteurs, commerçants, industriels, médecins, avocats, etc...), ou le même métier.

Les représentants de ces organismes, compétents dans tout ce qui intéresse leur branche, seront qualifiés pour défendre les intérêts de leurs électeurs.

Il ne faut pas oublier que la tribu constitue une cellule sociale ; à ce titre, elle doit se faire représenter au Parlement. Il en sera de même des Universités.

Cette forme de représentation interdira, à notre avis, toute intervention de l'exécutif dans les élections. Les élections seront libres ; il en sortira un Parlement libre et des représentants capables d'être législateurs.

2° Porter de 20 à 30 le nombre des sénateurs ; cet élargissement de la Chambre Haute peut affaiblir l'influence de l'exécutif sur ses membres. Exiger, par ailleurs, du candidat, des diplômes attestant un certain niveau de culture ou bien des preuves de son activité politique passée.

On s'assurera ainsi de la compétence des membres de la Chambre Haute.

De plus, les sénateurs ne pourraient pas facilement former un groupe contre le gouvernement.

3° Le roi doit consulter les présidents des deux Chambres avant de choisir un nouveau président du Conseil. Il sera ainsi utilement éclairé sur la situation politique et la nature des décisions qu'elle appelle.

4° Nécessité pour chaque nouveau Ministère d'obtenir un vote de confiance devant la Chambre des Députés.

Ce même vote doit être renouvelé à l'ouverture de chaque session normale.

Il est en effet indispensable que le gouvernement ait la confiance des représentants du peuple pour que la collaboration soit possible entre les pouvoirs exécutif et législatif.

5° La dissolution de la Chambre des Députés ne

pourra être décidée que sous réserve de l'approbation des deux tiers des membres de la Chambre Haute.

Il sera ainsi possible d'éviter des dissolutions fréquentes et plus ou moins justifiées.

6° En cas de démission du gouvernement, provoquée par un vote hostile de l'opposition à la Chambre des représentants, le nouveau Ministère ne doit compter aucun membre de cette opposition. Ceci pour éviter que le renversement du Cabinet n'ait pas d'autre motif que l'ambition d'une équipe d'intrigants.

7° Le gouvernement est appelé, durant certaines périodes (vacances parlementaires, dissolution, etc...) à faire face à des cas d'urgence par la promulgation de décrets-lois.

Pour que cette législation n'échappe pas au contrôle de la Chambre des Députés, celle-ci doit être fondée à la discuter, sur la demande écrite de dix députés au moins. La discussion peut entraîner l'adoption, le rejet ou l'amendement des textes confectionnés par l'exécutif. Elle doit toujours se terminer par le vote de confiance.

Nota bene. — Nous nous sommes bornés, dans ce bref exposé de notre opinion personnelle, à souligner les points de la Constitution de 1925 qui appellent une réforme urgente et à indiquer les grandes lignes des réformes qu'il nous paraît souhaitable d'entreprendre.

Nous n'avons suggéré que les réformes affectant des paragraphes capitaux de la loi organique. Il est évident que des points de détail, assez nombreux, déjà signalés dans l'étude critique de la Constitution, seront nécessairement à modifier.

Vu, et permis d'imprimer :

Le Directeur de l'Ecole Normale supérieure, chargé des fonctions de Recteur de l'Académie de Paris.

Vu :

Pour le Doyen,
G. GIDEL
Assesseur.

Vu, bon à tirer

Le Président de thèse
G. GIDEL

Vu, *Le Recteur,*
CARCOPINEAU

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GENERAUX

- AHMED AMINE, *Fejre El Islame* (L'aube de l'Islam). Caire, édition 3^e, 1935.
- ANZILOTTI Dionisio, *Cours de droit international*, traduction française, Paris 1929.
- AYOUB Charles, *Les mandats orientaux*. Thèse, Paris 1924.
- BARTHÉLÉMY J. et DUEZ, *Traité élémentaire de Droit Constitutionnel*, Paris 1926.
- BREASTED J.-H., *Ancients times*. Chicago 1916.
- BURDEAU G., *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, Paris 1931.
- CHEVALLIER J.-J., *L'évolution de l'empire britannique*. Paris 1930.
- DANA L.-P., *Arab Asia : a geography of Syria, Palestine, Iraq and Arabia*. Beirut 1928.
- DARESTE F.-R. et P., *Les Constitutions modernes*. Paris 1928.
- DIÉNA, *Les Mandats Internationaux*. Recueil des cours de La Haye, 1924, IV.
- EDWARD M.-E., *Turkey, the Great Powers and the Bagdad Railway*. New-York 1923.
- ESMEIN A., *Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé*. Paris 1927.
- FOSTER H., *The making of modern Iraq*. London 1929.
- GAMMAL A.-H., *La fin des mandats internationaux et l'expérience irakienne*. Thèse, Dijon 1932.
- GIDEL G., *Droit Constitutionnel comparé*. Cours de doctorat, Paris 1929-30.
- HALL L.-J., *The Inland Water Transport in Mesopotamia*. London 1921.
- HASSANI A., *L'histoire des ministères irakiens*. Bagdad de 1921 à 1937.
- HAURIOU M., *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris 1929.
- HOOPEr Ch., *L'Irak et la Société des Nations*. Paris 1928.
- IBN KHALDOUNN, *Al Mocaddima*. Edition Caire 1908, traduction française.

- IRLAND P.-H., *Iraq a Study in Political development*. London 1937.
- JAMALI M.-F., *The new Iraq : its problem of bedouin education*. Thèse, New-York 1934.
- LA PRADELLE (A. de), *L'influence de la Société des Nations sur le développement du Droit des Gens*. Cours 1930-31.
- LE FUR L., *L'Affaire de Mossoul*. « Revue Générale de Droit International Public », 1926, p. 60 à 103 et 209 à 245.
- LONGRIGG S.-H., *Four Centuries of Modern Iraq*. Oxford 1925.
- LYELL F., *The Ins and Outs of Mesopotamia*. London 1922.
- LOUTZITCH D., *La Constitution du Royaume de Yougoslavie*. Thèse Paris 1933.
- Ernest MAIN M.-A., *Iraq from Mandate to Independance*. London 1935.
- MESTRE A., *Droit Constitutionnel*. Cours de licence 1926-27.
- MILLS J.-S., *Considération on Representative gouvernements*. Londres 1860.
- MOSCA G., *Histoire des Doctrines politiques*. Traduction française, Paris 1936.
- MUNIR AJLANI, *La Constitution de la Syrie*. Thèse, Paris 1932.
- NOLDE E., *L'Irak, origines historiques et situation internationale*. Thèse, Paris 1933.
- PARUT J.-T., *Marvellous Mesopotamia*. London 1920.
- PIC Paul, *Le régime du mandat d'après le traité de Versailles*. « Revue Générale de Droit International Public », Paris 1922.
- SCELLE G., *Précis de Droit des Gens*. Paris 1932.
- STEVENS E.-S., *By tigris and Euphrates*, London 1921.
- STOYANOVSKI J., *La théorie générale des mandats internationaux*. Thèse, Paris 1925.
- WHITTAKER BRIGGS H., *L'avis consultatif n° 12 de la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire de Mossoul*. « Revue de Droit International et de Législation comparée », 1927, p. 626 à 655.
- YUET-YEE LEE, *Les tendances vers la démocratie directe dans les Constitutions européennes d'après guerre*. Thèse, Paris 1935.

II. — PUBLICATIONS OFFICIELLES ET DOCUMENTS

- Recueils des lois irakiennes de 1918 à 1939*. Bagdad.
- Rapport by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the council of the League of nations on the Administration of « Iraq » for the year 1930.
- Procès-verbaux de la Commission permanente des mandats.
- Revue de Paris*.
- Le Temps*.
- Les journaux irakiens : *Albilad*, *Alzaman*, *Istiklal*.
- Traité de Versailles*, du 28 juin 1919.
- Traité de Sèvres*, du 10 août 1920.
- Traité de Lausanne*, du 24 juillet 1923.

Traité anglo-irakien, du 10 octobre 1922.

Traité anglo-irakien, du 13 janvier 1930.

Société des Nations, Question de la Frontière entre la Turquie et l'Irak. Rapport de la Commission instituée d'après la résolution de Conseil du 30 septembre 1924.

Mesopotamia Commission. Report of the Commission appointed by Parliament to enquire into the operations of war in Mesopotamia together with a separate report by Commander G. WEDGWOOD... and appendices 1917.

Le mémoire du Roi Fayçal I^{er} à ses ministres, Bagdad 1931.

Opinions, sur : *Quelles réformes convient-il d'apporter à la loi organique de 1925*, écrites et signées par quelques grandes personnalités politiques irakiennes dont :

AL BASSAM. S. *Ministre d'Education Nationale de l'Irak.*

AL CHALABI. D. *Membre de l'Assemblée Constituante, Sénateur.*

AL SIWAYDI. N. *Président du Conseil, Membre du Comité qui préparait le projet de la Constitution de 1925.*

TABLE DES MATIERES

<i>Avant-Propos</i>	5
<i>Introduction</i>	7
Histoire de l'Irak avant la conquête de l'Islam	10
Histoire de l'Irak après la conquête arabo-musulmane	13
L'Irak sous l'organisation de l'Empire Turc dans les derniers siècles	17
L'Histoire moderne de l'Irak après la guerre 1914-18	20
Les Arabes et les alliés à la veille de la guerre 1914-18	23
La conquête de l'Irak par les Anglais	26
L'Irak et le mandat	28
Le traité anglo-irakien de 1922	34
Les traités de 1926 et de 1927. — Le traité de 1930 et l'indépendance de l'Irak	39
La tentative dictatoriale	46
La nation irakienne, son état actuel et son évolution interne	48
Une vue historique sur les populations principales en Irak	48
Le progrès et les évolutions internes	52
La Constitution dans le traité de 1922	56
L'élection de l'Assemblée constituante	59
Le projet de la Constitution dans l'Assemblée consti- tuante.	61
La modification de la Constitution	63

PREMIERE PARTIE

La forme de l'Etat irakien et les droits du peuple dans la Constitution irakienne de 1925.

CHAPITRE I. — La forme de l'Etat irakien	67
Séparation des pouvoirs	69
La langue officielle de l'Etat	70
CHAPITRE II. — Les droits du peuple	74
L'égalité devant la loi et ses conséquences	75

TABLE DES MATIÈRES

<i>Section I. — L'égalité en général</i>	75
<i>Section II. — L'égalité devant les charges du gouvernement</i>	76
<i>Section III. — L'égalité devant l'impôt</i>	78
<i>Section IV. — L'égalité devant la Justice</i>	79
CHAPITRE III. — <i>Les libertés individuelles reconnues par la Constitution</i>	83
<i>Section I. — La liberté individuelle physique</i>	83
<i>Section II. — La liberté d'opinion en général</i>	90
<i>Section III. — La liberté de conscience et de religion</i> ..	92
<i>Section IV. — La liberté de réunion et la liberté d'association</i>	97
<i>Section V. — La liberté d'enseignement</i>	101
<i>Section VI. — Le droit de pétition</i>	104

DEUXIEME PARTIE

Le Pouvoir Législatif

CHAPITRE I. — <i>Les attributions législatives du roi et du Cabinet.</i> .. .	110
CHAPITRE II. — <i>La représentation nationale</i>	117
<i>Section I. — La dualité des Chambres législatives</i>	117
<i>Section II. — Le Sénat</i>	125
<i>Section III. — La Chambre des Députés</i>	132
<i>Section IV. — Les dispositions générales qui concernent les Chambres.</i>	147
<i>Section V. — Privilèges et garanties du Parlement</i>	155
CHAPITRE III. — <i>Les attributions des Chambres</i>	167
<i>Section I. — Les attributions législatives du Parlement</i> ..	167
<i>Section II. — Les attributions en matière financière</i>	171
<i>Section III. — Les attributions en matière de relations internationales</i>	177
<i>Section IV. — Les attributions de contrôle</i>	180
<i>Section V. — Les pétitions et les actes administratifs du Parlement</i>	185

TROISIEME PARTIE

Le Pouvoir exécutif et le Pouvoir judiciaire

CHAPITRE I. — <i>Le Pouvoir exécutif</i>	191
<i>Section I. — Le Roi et les pouvoirs</i>	191
<i>Section II. — Les Ministres</i>	205
CHAPITRE II. — <i>Le Pouvoir judiciaire.</i>	210
CHAPITRE III. — <i>L'administration des provinces</i>	218

TABLE DES MATIÈRES

CONCLUSION

Quelles réformes convient-il d'apporter à la Loi organique de 1925 ?

Le peuple irakien	230
La société actuelle de l'Irak	242
L'expérience constitutionnelle en Irak	249
L'Egalité devant la loi	254
Notre opinion personnelle sur les réformes à apporter à la Constitution de 1925	259
<i>Bibliographie</i>	263

